



UNIVERSIDAD DE PANAMA

VICERECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO

MAESTRIA EN DERECHO CON ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL

REGLAS FUNDAMENTALES DEL PROCESO CONSTITUCIONAL PANAMEÑO

**POR
EDWIN MOLINO GARCIA**

1997

7.

UNIVERSIDAD DE PANAMA
VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO
FACULTAD DE
MAESTRIA EN

ACTA DE SUSTENTACION

A partir de las 5:30 p.m. del día 3 de abril de 1997, se realizó la sesión de sustentación de la Tesis de Maestría. A continuación se presenta la información correspondiente al estudiante, al jurado y a la calificación.

9 MAY 1997

Nombre del Estudiante: Licdo. Edwin Molino G. Céd. 8-307-152

Grado al que aspira : MAESTRO EN DERECHO CON ESPECIALIZACION EN DERECHO PROCESAL.

TITULO DE LA TESIS: REGLAS FUNDAMENTALES DEL PROCESO CONSTITUCIONAL PANAMEÑO.

Miembros		Calificación	
		En número	En Letra
a) PROF. Dr. Pedro Barsallo	(Presidente)	98	"A"
b) PROF. Dr. Jorge Fábrega P.	(Miembro)	98	"A"
c) PROF. Dr. Simeón González	(Miembro)	98	"A"
	NOTA FINAL PROMEDIO	98	"A"

Observaciones del jurado: El trabajo titulado REGLAS FUNDAMENTALES DEL PROCESO CONSTITUCIONAL PANAMEÑO representa el resultado del esfuerzo y dedicación de su autor y demuestra definitivamente que existe un completo dominio del tema tratado. La exposición oral en el acto de sustentación convenció sin ninguna duda al jurado. Tesis, del manejo adecuado del sustentante sobre el interesante tema procesal constitucional abordado.

La evaluación en cuanto a las respuestas del sustentante a todas las preguntas de miembros del Jurado de Tesis, unida a la que se otorga a todo el trabajo integral de la Tesis de Maestría llevó por unanimidad a calificarla con nota de "A" como SOBRESALIENTE.

Fecha de sustentación: 3 DE ABRIL DE 1997.

Firma de los Miembros del Jurado:

a) [Firma]
b) [Firma]
c) [Firma]

[Firma]
REPRESENTANTE DE LA VICERRECTORIA
DE INVESTIGACION Y POSTGRADO
FECHA 3 abril 1997

[Firma]
COORDINADOR DE LA MAESTRIA

Nota: Todas las copias deben llevar firmas originales y el original de este formulario debe remitirse a Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, la que a su vez las enviará a la Secretaría General para la inscripción de la calificación.

ob. del autor

092160

DEDICATORIA.

Dedico esta Tesis de Maestría a mi esposa, quien fue muy comprensiva al tener que soportar las largas horas que invertía cada día, para lograr concluir tanto las materias como el trabajo de graduación.
También dedico esta obra a mi hijo, que se encuentra por nacer, para que le sirva de ejemplo de esfuerzo y dedicación.

AGRADECIMIENTO.

Agradezco a mi esposa y a mis padres, quienes colaboraron conmigo y fueron un constante apoyo, para que culminara esta empresa que inicie hace casi cuatro años.

INDICE GENERAL

Capítulo I PARTE GENERAL	10
1- Marco Histórico	10
2- Sistemas de Jurisdicción Constitucional	12
a. Control Legislativo	12
b. Control Judicial	13
b.1. Control difuso	13
b.2. Control centralizado	13
3- Naturaleza Jurídica	14
a. Derecho Autónomo	15
b. Derecho Constitucional Procesal	16
c. Derecho Procesal Constitucional	17
d. Tesis Ecléctica	18
4- Principios de Derecho Procesal Constitucional	20
a. Principio de Supremacía de la Constitución	21
b. Principio de Definitividad	24
c. Principio de Preferencia	26
d. Principio de Universalidad Constitucional	29
e. Principio de Estricto Derecho	31
f. Principio de Exclusividad	33
g. Principio de Efectos generales	34
h. Principio de Efectos futuros	37
i. Principio de Publicidad	39
j. Principio de Presunción de Constitucionalidad	41
k. Principio de Imprescriptibilidad	42
l. Principio de Evidencia	44
m. Principio del Debido Proceso	45
5- Características	47
a. Su materia y contenido emana de la Constitución	47
b. El control se ejerce a través del sistema o el difuso según el caso	50
c. Los procesos constitucionales pueden ser iniciadas por funcionarios públicos y por particulares	53
d. Ausencia de partes	55
e. Prueba preconstituida	56
f. No procede desistimiento	58
g. Limitada intervención de terceros	62
h. Sólo proceden las acciones contra acto de autoridad	62
i. La controversia es de puro derecho	64
j. La decisión no admite recurso alguno	65
k. Consecuencias políticas de la sentencia	66
l. La teoría del "Bloque de la Constitucionalidad"	67
6- Jurisdicción y Competencia	68
7- El Objeto del Proceso	70
8- Cosa Juzgada Constitucional	71
9- Interpretación Constitucional	73
Capítulo II LOS SUJETOS Y EL OBJETO DEL PROCESO	77
1- El Tribunal	77
a. Competencia	78
b. Nombramiento	81

c. Facultades	82
d. Prohibiciones y Deberes	84
2- Las Partes	84
a. Legitimación por materia	85
a.1. Las partes en el Amparo	85
a.2. Las partes en el Habeas Corpus	88
a.3. Las partes en el proceso de control de la constitucionalidad	89
a.4. Intervención del Ministerio Público	97
b. Intervención de terceros	98
b.1. Participación de terceros en el amparo	99
b.1.1 Modalidad de tercerías en el amparo a nivel doctrinal	100
b.2. Participación de terceros en el Habeas Corpus .	112
b.3. Intervención de terceros en los procesos de control de la constitucionalidad	113
3- Apoderados	114
4- Objeto del Proceso	116
a. El objeto del proceso en materia de amparo	117
b. El objeto del proceso en el Habeas Corpus	119
c. El objeto del proceso en el control de la constitucionalidad	119
5- La Pretensión	120
a. Clases de pretensiones	121
6- Tipos de Sentencias	122
a. Sentencia estimatoria exhortativa	123
b. Sentencia estimatoria aditiva	124
c. Sentencia estimatoria sustitutiva	124
c.1. Las sentencias que introducen nuevos elementos	125
c.2. Las sentencias que ponen en vigencia temporal normas derogadas	125
d. Sentencia interpretativas	126
7- Sanciones y Costas	129
a. Sanciones en el amparo	130
b. Sanciones en el Habeas Corpus	132
Capítulo III LAS ACCIONES	134
1- Control de Normas	134
a. El Control Previo de la constitucionalidad	134
a.1. Normas sujetas al control previo	136
a.1.1. Control previo de proyectos de ley	136
a.1.2. Control previo de las reformas constitucionales	137
a.1.3. Los tratados internacionales	138
a.1.4. Los acuerdos municipales	140
a.2. Presupuestos procesales	141
a.2.1. Presupuestos procesales comunes	141
a.2.2. Presupuestos procesales específicos	145
a.2.2.1. Proyecto de ley	145
a.2.2.2. Proyecto de reformas constitucionales	149
a.3. Procedimiento	151
a.4. Efectos de la decisión	152

b.	El control concreto de constitucionalidad	153
b.1.	Naturaleza jurídica	155
b.2.	Relación del control concreto con el control difuso de la constitucionalidad	158
b.3.	Diferencias entre la consulta y la advertencia de constitucionalidad	159
b.4.	Presupuestos procesales de la consulta y la advertencia	164
b.4.1.	No procede si la norma ya fue aplicada .	165
b.4.2.	La norma debe ser aplicable al caso	166
b.4.3.	No procede la consulta ni la advertencia si ya ha mediado pronunciamiento anterior .	167
b.4.4.	Deben cumplirse los requisitos formales establecidos en el artículo 2551 del Código Judicial	168
b.4.5.	Sólo puede recaer sobre normas legales o reglamentarias	168
b.4.6.	No caben en la fase sumarial	168
b.4.7.	No proceden si se basan en artículos programáticos	168
b.4.8.	Sólo puede presentarse una sola vez por instancia	169
c.	Control abstracto	170
c.1.	Normas sujetas al control	171
c.1.1.	La ley	172
c.1.2.	Decretos leyes	173
c.1.3.	Decretos de gabinete	173
c.1.4.	Acuerdos municipales	174
c.1.5.	Excepciones	174
c.2.	Manifestaciones del control	175
2-	Control de Actos	175
a.	Acción de inconstitucionalidad	175
b.	El amparo de garantías constitucionales	176
b.1.	Actos sujetos a la acción de amparo	178
b.1.1.	Las ordenes de hacer o de no hacer de los funcionarios públicos	178
b.1.2.	Amparo contra resoluciones judiciales ..	179
b.1.3.	Amparo contra actos de la Asamblea Legislativa que no tengan rango de ley .	181
b.2.	Normas que pueden ser citadas como violadas ...	182
b.2.1.	Normas constitucionales	183
b.2.2.	Normas de tratados internacionales	184
b.3.	Control previo de admisibilidad	185
b.3.1.	Incumplimiento de uno de los requisitos de la demanda	186
b.3.2.	Los que se dirijan en contra de actos que no contengan una orden	186
b.3.3.	Los que se fundamenten en normas legales	188
b.3.4.	Los que se presenten contra los actos o resoluciones sin que se hayan agotado los recursos ordinarios	188
b.3.5.	La que se dirija contra un acto que no	

implice un daño grave o inminente	189
b.3.6. Las que se presenten contra las resoluciones de la Corte Suprema o el Tribunal Electoral	190
b.3.7. Los amparos sucesivos	190
b.3.8. Amparos presentados por personas no idóneas	191
b.4. Efectos de las decisiones	191
c. El Habeas Corpus	193
c.1. Tipos de Habeas Corpus	194
c.1.1. El Habeas Corpus preventivo	194
c.1.2. El Habeas Corpus correctivo	196
c.1.3. El Habeas Corpus reparador	197
c.2. Efectos de las decisiones	197
c.3. Trámites procesales	197
Capítulo IV DERECHO COMPARADO	200
1. Austria	200
a) Tribunal competente y materia que conoce	200
b) Legitimación	201
b.1) Activa	201
b.2) Legitimación pasiva	202
c) Terceros	203
d) Corrección de demanda y acumulación	203
e) Audiencia y período probatorio	203
f) Recursos o medios de impugnación	204
g) Tipos de sentencia	204
h) Sistema de sanciones y costas	204
i) Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién	205
j) Cosa juzgada	206
2. Alemania	206
a) Tribunal competente y materia que conoce	207
b) Legitimación	208
b.1) Activa	208
b.2) Legitimación pasiva	208
c) Terceros	209
d) Corrección de demanda y acumulación	210
e) Audiencia y período probatorio	211
f) Tipos de sentencias	211
g) Recursos o medios de impugnación	211
h) Sistema de sanciones y costas	211
i) Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién	212
j) Cosa juzgada	212
3. España	213
a) Tribunal competente y materia que conoce	213
b) Legitimación	213
c) Terceros	214
d) Corrección de demanda y acumulación	214
e) Audiencia y período probatorio	214
f) Tipos de sentencia	215
g) Recursos o medios de impugnación	215

h)	Sistema de sanciones y costas	215
i)	Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién	216
j)	Cosa juzgada	216
4.	Italia	216
a)	Tribunal competente y materia que conoce	216
b)	Legitimación	217
c)	Terceros	218
d)	Corrección de demanda y acumulación	219
e)	Audiencia y período probatorio	219
f)	Tipos de sentencia	219
g)	Recursos o medios de impugnación	219
h)	Sistema de sanciones y costas	219
i)	Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién	219
j)	Cosa juzgada	220
5.	Francia	220
a)	Tribunal competente y materia que conoce	220
b)	Legitimación	221
c)	Terceros	222
d)	Corrección de demanda y acumulación	222
e)	Audiencia y período probatorio	223
f)	Tipos de sentencia	223
g)	Recursos o medios de impugnación	223
h)	Sistema de sanciones y costas	223
i)	Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién	223
j)	Cosa juzgada	224
6.	Estados Unidos de América	224
a)	Tribunal competente y materia que conoce	224
b)	Legitimación	225
c)	Terceros	225
d)	Corrección de demanda y acumulación	226
e)	Audiencia y período probatorio	226
f)	Tipos de sentencia	226
g)	Recursos o medios de impugnación	226
h)	Sistema de sanciones y costas	227
i)	Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién	227
j)	Cosa juzgada	227
7.	Guatemala	228
a)	Tribunal competente y materia que conoce	228
b)	Legitimación	228
b.1)	Activa	229
b.2)	Legitimación pasiva	229
c)	Terceros	230
d)	Corrección de demanda y acumulación	230
e)	Audiencia y período probatorio	230
f)	Tipos de sentencia	231
g)	Recursos o medios de impugnación	231
h)	Sistema de sanciones y costas	232
i)	Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y	

	para quién	233
	j) Cosa juzgada	234
8. Argentina		234
	a) Tribunal competente y materia que conoce	234
	b) Legitimación	235
	c) Terceros	235
	d) Corrección de demanda y acumulación	235
	e) Audiencia y período probatorio	235
	f) Tipos de sentencia	236
	g) Recursos o medios de impugnación	236
	h) Sistema de sanciones y costas	237
	i) Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién	237
	j) Cosa juzgada	238
9. Costa Rica		238
	a) Tribunal competente y materia que conoce	238
	b) Legitimación	239
	b.1) Activa	239
	b.2) Legitimación pasiva	239
	c) Terceros	241
	d) Corrección de demanda y acumulación	242
	e) Audiencia y período probatorio	243
	f) Tipos de sentencia	243
	g) Recursos o medios de impugnación	244
	h) Sistema de sanciones y costas	244
	i) Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién	245
	j) Cosa juzgada	246
10. Colombia		246
	a) Tribunal competente y materia que conoce	247
	b) Legitimación	247
	c) Terceros	248
	d) Corrección de demanda y acumulación	248
	e) Audiencia y período probatorio	248
	f) Tipos de sentencia	249
	g) Recursos o medios de impugnación	249
	h) Sistema de sanciones y costas	250
	i) Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién	250
	j) Cosa juzgada	250
11. Panamá		250
	a) Tribunal competente y materia que conoce	251
	b) Legitimación	251
	c) Terceros	252
	d) Corrección de demanda y acumulación	252
	e) Audiencia y período probatorio	252
	g) Tipos de sentencias	252
	f) Recursos o medios de impugnación	253
	h) Sistema de sanciones y costas	253
	i) Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién	253
	j) Cosa juzgada	254

Capítulo V TRABAJO DE CAMPO	256
1. Hipótesis	256
2. Variables dependientes	257
a) Desconocimiento de las materias por parte de los abogados	257
b) Deficiencias en el desarrollo legislativo	257
c) Un criterio formalista de la jurisprudencia	257
3. Labor de investigación	257
a) Problemas confrontados	257
4. Entrevista	257
a) ¿Cómo considera las regulaciones del Código Judicial, con respecto al Proceso Constitucional: escasas, convenientes o de gran detalle y por qué?	258
b) ¿Cómo cataloga usted, nuestra Justicia Constitucional frente a las tendencias actuales: atrasadas, a la vanguardia o moderadamente actualizadas y por qué? ..	260
c) ¿Cuáles son los principales problemas, que según su criterio, atraviesa la Justicia Constitucional en Panamá?	261
d) ¿Usted considera que la figura de la corrección de la demanda en estos procesos ayudaría a disminuir al alto índice de inadmisión?	262
e) ¿Cuál es su impresión con respecto a la figura de la representación obligatoria, de la norma, que han introducido algunas legislaciones en materia de constitucionalidad?	263
f) ¿Qué efecto tendría la introducción en nuestro país el sistema de audiencias públicas en materia de inconstitu cionalidad?	264
g) ¿Tiempo de duración del trámite en las materias del proceso constitucional?	264
h) ¿Usted cree que la centralización de las acciones de Habeas Corpus y de Amparo lograría un efecto positivo con respecto a la celeridad de la administración de justicia?	265
5. Explicación de cuadros estadísticos	267
6. Conclusión sobre la hipótesis	279
Conclusiones	327
Recomendaciones	330

INDICE DE CUADROS

Cuadro I	Número de casos tramitados en el proceso de control de la constitucionalidad.
Cuadro II	Porcentajes.
Cuadro III	Número total de casos tramitados en materia de Amparo.
Cuadro IV	Porcentajes.
Cuadro V	Número total de casos tramitados en materia de Habeas Corpus.
Cuadro VI	Porcentajes.

INDICE DE FIGURAS

- Gráfica 1	negocios tramitados en 1983	.....
- Gráfica 2	negocios tramitados en 1984	.....
- Gráfica 3	negocios tramitados en 1985	.....
- Gráfica 4	negocios tramitados en 1986	.....
- Gráfica 5	negocios tramitados en 1987	.....
- Gráfica 6	negocios tramitados en 1988	.....
- Gráfica 7	negocios tramitados en 1989	.....
- Gráfica 8	negocios tramitados en 1990	.....
- Gráfica 9	negocios tramitados en 1991	.....
- Gráfica 10	negocios tramitados en 1992	.....
- Gráfica 11	negocios tramitados en 1993	.....
- Gráfica 12	negocios tramitados en 1994	.....
- Gráfica 13	negocios tramitados en 1995	.....
- Gráfica 14	negocios tramitados en 1983	.....
- Gráfica 15	negocios tramitados en 1984	.....
- Gráfica 16	negocios tramitados en 1985	.....
- Gráfica 17	negocios tramitados en 1986	.....
- Gráfica 18	negocios tramitados en 1987	.....
- Gráfica 19	negocios tramitados en 1988	.....
- Gráfica 20	negocios tramitados en 1989	.....
- Gráfica 21	negocios tramitados en 1990	.....
- Gráfica 22	negocios tramitados en 1991	.....
- Gráfica 23	negocios tramitados en 1992	.....
- Gráfica 24	negocios tramitados en 1993	.....
- Gráfica 25	negocios tramitados en 1994	.....
- Gráfica 26	negocios tramitados en 1995	.....
- Gráfica 27	negocios tramitados en 1983	.....
- Gráfica 28	negocios tramitados en 1984	.....
- Gráfica 29	negocios tramitados en 1985	.....
- Gráfica 30	negocios tramitados en 1986	.....
- Gráfica 31	negocios tramitados en 1987	.....
- Gráfica 32	negocios tramitados en 1988	.....
- Gráfica 33	negocios tramitados en 1989	.....
- Gráfica 34	negocios tramitados en 1990	.....
- Gráfica 35	negocios tramitados en 1991	.....
- Gráfica 36	negocios tramitados en 1992	.....
- Gráfica 37	negocios tramitados en 1993	.....
- Gráfica 38	negocios tramitados en 1994	.....
- Gráfica 39	negocios tramitados en 1995	.....

RESUMEN BREVE:

El presente Trabajo de Graduación, busca crear una base doctrinal para el desarrollo educativo y legislativo en el campo del Derecho Procesal Constitucional. Este propósito lo pretendemos lograr, mediante un análisis de los diversos ensayos e hipótesis desarrollados en esta rama del derecho procesal, que se encuentra aún en sus albores. Desde el punto de vista normativo, ni nuestros constituyentes, ni nuestros legisladores, le han brindado la importancia que este tema demanda, con la consecuente secuela de lagunas legales y problemas prácticos que deben ser llenados por la jurisprudencia. Es por ello, que podemos sostener, sin temor a equivocarnos, que nuestro país presenta un gran retraso en esta área del derecho procesal, lo que queda evidenciado si comparamos nuestro proceso constitucional, con otros del istmo centroamericano. Este trabajo, cubrirá aspectos relacionados con el marco doctrinal de dicha materia, para luego pasar al estudio de figuras específicas, algunas desarrolladas y otras sin desarrollar, para culminar con un examen del derecho comparado de los países vecinos y de aquellos más avanzados en este derecho.

SUMMARY:

This thesis has the intention to create a doctrinal base, in order to develop a new educative and legislative system in the area of the Constitutional Law of Procedure. We pretend to obtain this purpose by means of the analysis of the different works and hypothesis elaborated in this new field of the Law of Procedure. From the normative point of view, neither our constituents nor legislators have paid the necessary attention that this matter demands and the consequences of this neglect are the areas unregulated by legal norms, as well as the practical problems that have to be solved by the jurisprudence. That is why we can sustain that in comparison with other Central America countries, the Panamanian Constitutional Law of Procedure has not had the improvement of those nations. The present research paper will cover different parts related to the doctrinal aspects of this matter, and then to continue with the study of specific institutions, some, not all, already developed by our country by our Comparative Law, to end with an examination of the most advanced countries in this field.

INTRODUCCION:

El proceso constitucional, en nuestro país, ha sido una disciplina que ha sufrido de un escaso desarrollo desde el aspecto doctrinal hasta el legislativo. Los distintos estudiosos de las llamadas Instituciones de Garantía, como Moscote, Quintero y otros ilustres juristas panameños, han realizado sus estudios desde una perspectiva constitucionalista, lo que ha traído como resultado una total inobservancia de las instituciones procesales, que constituyen una parte integral y fundamental de esta materia.

Es por ello que el presente trabajo, fue concebido, investigado y redactado, con el interés de hacer un análisis procesal de la Justicia Constitucional panameña.

Iniciamos nuestro examen del tema, haciendo una breve referencia histórica del surgimiento de las constituciones y del control de la constitucionalidad a nivel internacional, así como nacional, para luego proseguir con la discusión doctrinal, aún sin resolver, referente al nombre de la disciplina que nos ocupa; ya sea, si la misma es parte del derecho constitucional y por ende debe denominarse derecho constitucional procesal o, si por el contrario, esta ciencia es parte del derecho procesal y luego entonces debe llamarse

derecho procesal constitucional.

De igual modo, en el primer capítulo, hemos hecho un gran esfuerzo de recopilación, actualización y explicación de los Principios rectores del derecho procesal constitucional, iniciando con el principio de supremacía, piedra angular del sistema constitucional, que prohíbe la existencia de normas o actos contrarios a la constitución. Asimismo, hemos considerado otros principios como el de preferencia, que presenta dos facetas, una relacionada con la celeridad con que se deben tramitar los casos y la otra, relativa al carácter excepcional de los recursos constitucionales y la necesidad de optar primero, por la vía de los recursos ordinarios.

Además, se analizan principios como el de universalidad constitucional y el de estricto derecho, en donde el primero, exige al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que confronte las normas impugnadas frente a todo el articulado de la Constitución y no sólo se limite a revisarlas, con respecto a los artículos invocados por el demandante; y el segundo, que por el contrario, prohíbe al citado Tribunal, revisar la constitucionalidad de otras normas o actos no mencionados por el accionante. En total, se desarrollan trece principios, cuyo reflejo lo podemos encontrar en la legislación y la jurisprudencia nacional.

Este primer capítulo contiene también, las características del proceso constitucional, desde el punto de vista

nacional y doctrinal, como son: que su materia y contenido emanan de la constitución; que el control se ejerce a través de los sistemas centralizado y difuso, dependiendo de la materia; que se requieren pruebas preconstituidas; que las controversias son de puro derecho; que los fallos tienen efectos políticos; entre otras. Lo importante de esta sección, es la explicación de que todavía dentro del proceso constitucional, existen diversas características que sólo tienen aplicación en determinadas materias.

Finalizamos esta primera parte, con la explicación del carácter público del proceso constitucional, con los efectos de la cosa juzgada y una breve reseña sobre interpretación constitucional.

El capítulo segundo, se refiere a los sujetos y objetos del proceso, la pretensión, los tipos de sentencias y las sanciones y costas.

En lo concerniente al juzgador, destacamos la importancia de este sujeto procesal, así como su rol protagónico tanto en la justicia constitucional, como en cualquier otro tipo de proceso. Es nuestra intención en este trabajo explicar, no sólo los aspectos de organización del tribunal, sino igualmente señalar los errores de nuestra legislación y contribuir con posibles soluciones a esos problemas.

Partimos de la base y de la experiencia de otras latitudes, en donde el sistema de un Tribunal independiente para

conocer de la justicia constitucional, es el más adecuado y en razón de ello, hacemos comentarios a nuestro régimen vigente, analizando la composición, forma de nombramiento, facultades, prohibiciones y deberes.

De la misma manera, exploramos la existencia o no de partes, en el proceso constitucional, prestando un especial cuidado al control de la constitucionalidad, debido a que es claro, al menos en nuestra legislación, que en el habeas corpus y el amparo de garantías constitucionales, existen claramente definidas las figuras del demandante y del demandado.

Después de estudiar nuestra regulaciones legales y el derecho comparado, debemos llegar a la conclusión ineludible de que en el control de la constitucionalidad no existe un sujeto procesal que haga las veces de demandado. A pesar de ello, en algunos países utilizan el método de representación obligatoria de la norma o acto acusado, lo que representa el punto más cercano a la aceptación de la figura del demandante en este tipo de procesos.

Dedicamos igual interés, al análisis de la figura del tercero en los distintos procesos constitucionales, y consideramos la conveniencia de la introducción de la figura en nuestra legislación, como ocurre por ejemplo, en países como España y Guatemala.

Terminamos este segundo capítulo, con la recomendación de introducir un sistema de costas para estos procesos, con el fin de castigar las actuaciones maliciosas, fraudulentas y dilatorias con que se han venido utilizando las instituciones de garantías en Panamá.

El tercer capítulo, contiene un estudio pormenorizado de cada una de las materias que constituyen la justicia constitucional, con la debida explicación de los presupuestos procesales de cada una, resaltando de forma especial, lo dispuesto por la jurisprudencia en cuanto a cuándo proceden y cómo pueden ser utilizadas estas acciones.

En el caso del control de la constitucionalidad, destacamos, por separado, el control de normas y el de actos, con la mención de que no todos los países cuentan con un control de actos por la vía de la inconstitucionalidad, como ocurre en nuestro país. Así mismo, se explican los tres tipos de controles constitucionales: el previo, concreto y abstracto.

En el caso del Amparo de Garantías Constitucionales, hacemos una especial revisión de la jurisprudencia, ya que es en esta figura donde convergen dos problemas graves en nuestro sistema procesal: uno, relativo a la utilización del amparo como medio dilatorio y, el otro, es el claro desconocimiento de esta materia por parte de nuestros juristas, lo que se refleja en el alto número de demandas inadmitidas, cada año, por razones de fondo, circunstancia que analizamos en el

último capítulo.

Finalmente, en la figura del Habeas corpus, estudiamos sus distintos tipos como son: el habeas corpus reparador, el correctivo y el preventivo. Este último, es el resultado de una interpretación de la Corte Suprema de Justicia sobre el contenido del artículo 2594 del Código Judicial, jurisprudencia criticada por algunos y alabada por otros.

En el capítulo cuarto, comparamos la legislación de diez países, cinco de Europa y cinco de América, con la de Panamá. La comparación la efectuamos en base a diez tópicos, entre los cuales se destacan: el tribunal competente, la legitimación, la posibilidad de corregir las demandas y de acumularlas, y los tipos de sentencia.

Por último, en el capítulo quinto, hacemos una investigación de campo, con la que comprobamos la hipótesis de nuestra tesis: ¿Existen insuficiencias normativas y doctrinales en el Proceso Constitucional panameño, las cuales requieren ser resueltas en razón del volumen de casos existentes?

Por ello, hicimos una entrevista al Secretario General de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Carlos Cuestas, sobre aspectos generales de la legislación panameña, el derecho comparado y la doctrina, en lo relativo a la justicia constitucional.

Luego, elaboramos una serie de cuadros estadísticos y de gráficas, con la información obtenida en la Secretaría General

de la Corte Suprema de Justicia, concerniente a las acciones de inconstitucionalidad, amparo de garantías y Habeas Corpus, en los períodos comprendidos entre 1983 y 1995, reflejándose claramente en ellos, el alto nivel de inadmisión por defectos formales y el reducido porcentaje de casos fallados en favor del demandante.

PARTE GENERAL

El derecho procesal constitucional es la rama del derecho procesal que desarrolla las distintas jurisdicciones consagradas a nivel constitucional.

Esta disciplina, a pesar de su reciente aparición, ha tenido una rápida expansión a nivel mundial y aunque su desarrollo aún se encuentra en una fase inicial, ha reclamado la atención de destacados procesalistas y constitucionalistas.

En Panamá, a pesar de que nuestro Código Judicial le dedica un libro (el cuarto) completo, no ha recibido la importancia que se le ha dado en otros países del área. Pero antes de adentrarnos en el estudio de esta materia, es conveniente realizar algunas acotaciones históricas para la mejor comprensión del tema.

1. Marco Histórico:

La doctrina coincide en que el surgimiento de la justicia constitucional, se da en los Estados Unidos de América a través del fallo emitido por el Magistrado John Marshall, en el caso Marbury vs Madison, en el año 1803. Este fallo consagra el principio de supremacía de las normas constitucio-

nales e instituye a los tribunales de justicia como los encargados de dirimir los conflictos que surjan entre normas de menor jerarquía y la constitución.

A partir de este momento, se inicia el ensayo de diversas teorías relativas a los controles constitucionales, haciendo un mayor énfasis en la concepción filosófica de que funcionarios públicos ostentan una mayor representación del querer popular y por ende, del poder constituyente, que en el mecanismo jurídico más apropiado para resolver dichos conflictos.

En esta etapa se ensayan métodos como el control legislativo o auto control, el control jurisdiccional de manera centralizada y descentralizada y hasta el control por parte del Organo Ejecutivo, aunque este último nunca logró mayor respaldo y fue ejercido de manera esporádica, como mecanismo de control único.

A pesar de que la justicia constitucional tuvo una tardía aparición en Europa, debido a que el poder real se encontraba, y en algunos casos todavía se encuentra, en los Parlamentos, fue allí donde se inició el estudio de la justicia constitucional como una disciplina jurídica, con las obras de Jellinek, a finales del siglo XIX y Hans Kelsen, a principios del siglo XX. Es a este último al que se le reconoce como el padre de la justicia constitucional como una disciplina jurídica, que algunos la ubican como un derecho autónomo,

otros como parte del Derecho Constitucional o como parte del Derecho Procesal, como veremos más adelante, dándole un análisis y forma que hasta entonces no se le había dado.

Las ideas de Kelsen evolucionaron de un sistema de control constitucional ejercido por una especie de "legislador negativo", a un Tribunal Constitucional con funciones netamente jurisdiccionales. Desde ese momento hasta la fecha, se ha iniciado un estudio y un desarrollo de esta nueva materia jurídica, que ha permitido un mayor control sobre el poder público y ampliar la efectividad de la protección de los derechos y garantías establecidas a nivel constitucional.

2. Sistema de Jurisdicción Constitucional:

Desde la emisión del fallo del Magistrado John Marshall en 1803, hasta nuestros días, se han ensayado diversos sistemas de control constitucional, pero los mecanismos de protección y eficacia de los derechos y garantías constitucionales se han mantenido casi exclusivamente en forma jurisdiccional.

a) Control Legislativo:

Durante el pasado siglo, el sistema de control constitu-

cional legislativo fue el predominante, sin que Panamá, (siendo parte de Colombia) constituyera una de las excepciones. Pero este sistema de autocontrol estaba destinado a un evidente fracaso y a partir de 1926 con el surgimiento del primer Tribunal Constitucional, en Austria, se inicia un movimiento de cambio, que ha dado como resultado la erradicación, casi en su totalidad, de este sistema de control legislativo. El mismo sólo subsiste en su condición original en Cuba y en una forma atenuada en Francia, en donde únicamente se permite el control constitucional previo.

b) Control Judicial:

El sistema de control constitucional judicial, como ya dijimos, es el aplicado de manera general en la actualidad, pero esto no significa que el mismo no presente variantes y que dichas variantes sean tan sustanciales que sus semejanzas sólo se limiten a quien ejerce el control.

b.1.) Control Difuso

Es el sistema originario de control constitucional; se utiliza en países como Estados Unidos, Argentina, y por un corto período de tiempo, de 1917 a 1937, en Panamá. Las características fundamentales de este sistema son: la competencia de cualquier tribunal para decidir, a través de una excepción la no aplicación de una norma por considerarla

inconstitucional, sin que ésta desaparezca del ordenamiento jurídico o produzca efectos generales.

A pesar de sus efectos interpartes, es posible lograr la aplicación de una decisión de inconstitucionalidad a otros casos utilizando la moción del "stare decise", que tiene el propósito de solicitar la aplicación de un precedente a un caso similar. No obstante lo anterior, el control difuso presenta claras diferencias con el centralizado, que pasamos a analizar.

b.2.) Control Centralizado

Esta clase de control constitucional tiene su origen en los sistemas germanos y austriacos. Sus características principales radican en el ejercicio de la guarda de la integridad de la constitución por un organismo único, ya sea un Tribunal Constitucional o el Tribunal de mayor jerarquía en cada país. Sus decisiones son finales, definitivas y obligatorias para todos los habitantes, por lo que se sostiene que produce efectos "erga omnes".

3. Naturaleza Jurídica:

No existe aun un criterio uniforme con respecto a la naturaleza jurídica de la justicia constitucional, tal vez por lo reciente de esta materia o por su similitud con dos ramas

del derecho. Sobre el particular el jurista Jorge Isaac Iglesias ha manifestado que "Así, se exhibe la tesis procesalista defendida entre otros por JESUS GONZALEZ PEREZ, según la cual esta disciplina pertenece al derecho procesal; la tesis constitucionalista que la ubican en el ámbito del derecho constitucional y la tesis o tendencia ecléctica que proclama - como lo hace FIX SAMUDIO- por una preocupación de conjunto respecto al tratamiento de las instituciones inmersas." ¹; también se han planteado tesis con respecto a la autonomía de esta disciplina, por lo que a continuación, desarrollaremos las distintas hipótesis que se han ensayado sobre el particular.

a) Derecho Autónomo

Los criterios comúnmente utilizados para determinar si una materia es autónoma o no, son la existencia de una independencia doctrinal, legislativa y académica. En el tema que nos ocupa, coinciden todos estos requerimientos, por lo que se podría sostener que la justicia constitucional es una disciplina autónoma, pero haciendo un análisis profundo de la materia es evidente su dependencia con el derecho constitucional como con el derecho procesal y a pesar de que tiene elementos propios, su ubicación se encuentra en definitiva como una rama de una de estas dos divisiones del derecho.

¹ Iglesias (1994).

b) Derecho Constitucional Procesal

La jurisdicción constitucional, surge como resultado de obras y escritos de constitucionalistas como Kelsen, Eisemann y Mirkine-Guetzevitch, quienes no sólo crearon las bases para ésta materia, sino que también sirvieron como inspiración para que otros constitucionalistas siguieran con estos estudios y es por ello que, se ha sostenido que esta nueva disciplina debe llamarse Derecho Constitucional Procesal, debido a que fue creada y desarrollada por constitucionalistas.

En relación con este tema el distinguido jurista español Jesús González Pérez, ha escrito, refiriéndose a esta posición, que :

"Esta doble circunstancia -normas reguladoras y normas que constituyen la materia litigiosa- ha dado lugar a que su estudio se haya hecho, principalmente, por los constitucionalistas, de espalda a la técnica procesal".²

Pero a pesar de la veracidad de este señalamiento, no creemos que la circunstancia relativa a quién ha estudiado un tema, sea un criterio de tal magnitud que cualquier otro argumento, inclusive de fondo, no pueda superar; por ello, es que consideramos que luego de hacer un análisis pormenorizado, podemos señalar que esta materia ha seguido un curso distinto, más apegado a las corrientes procesales que a las constitucionales, situación que ampliaremos inmediatamente.

² González Pérez (1980)

c) Derecho Procesal Constitucional:

Considera el grupo mayoritario a nivel doctrinal, que éste es el nombre que más se ajusta a la realidad de la justicia constitucional, debido a que la misma se refiere al desarrollo, aplicabilidad y manejo de las instituciones de garantía que son básicamente Instituciones de naturaleza procesal.

Esta tesis es expuesta de manera diáfana por el autor peruano García Belaunde, cuando en su artículo "Jurisdicción Constitucional", señaló :

"Por otro lado, no es un misterio para nadie que todo proceso -y lo son el recurso o acción de inconstitucionalidad, los writs sajones (incluyendo el habeas corpus de tanta trascendencia en América Latina) el amparo, etc. son instrumentos procesales, y para entenderlos hay que tomar en préstamo conceptos que maneja la ciencia procesal desde hace décadas. Esto es, nos encontramos con procesos que sólo se entienden desde ese punto de vista, y en consecuencia, tanto el proceso constitucional, como el proceso civil o el penal, sólo se comprenden como siendo partes integrantes de una teoría general del proceso (como lo ha recordado en forma reciente, el eminente procesalista Enrique Vescovi siguiendo las huellas de Carnelutti). La conclusión parece apuntar a que estamos indudablemente ante una disciplina procesal".³

De la cita de este distinguido autor, podemos extraer dos factores fundamentales: el primero, el carácter procesal de

³ García Belaunde (1990)

los mecanismos constitucionales de protección de los derechos, y el segundo, el vínculo de esta materia con la teoría general del proceso.

Como bien lo explica el autor, las acciones que crea la misma constitución, para la defensa de su preceptos y la protección de los derechos en ella consagrados, son de un carácter procesal y están sujetos a un trámite netamente jurisdiccional, por lo cual sólo pueden ser comprendidos, de una manera integral, a través de la teoría general del proceso y los conceptos procesales. En esta disciplina se aplican de forma general términos como el de acción, demanda, partes, audiencia, sentencia, etc., que sólo pueden ser entendidos desde una óptica procesal.

A pesar de lo anterior, es cierto que el Derecho Procesal Constitucional no se ha desligado por completo del derecho constitucional, pero esto es muy común, debido a que también era muy difícil desligar el derecho procesal civil del civil y el derecho procesal laboral del laboral, en la fase inicial de estas materias, hasta que lograron la aceptación de su autonomía.

d) Tesis Ecléctica.

Señalan los defensores de esta tendencia, que la disciplina no puede ser vista como parte integral y exclusiva de una rama del derecho y que requiere, del derecho constitucio-

nal para definir y explicar el carácter institucional de los órganos de la jurisdicción, dentro del esquema político de que se trate y del derecho procesal, para desarrollar jurídicamente el cuerpo normativo y conceptual de la misma.

La autora argentina María Mercedes Serra, seguidora de esta posición, ha escrito:

"En definitiva, el derecho procesal constitucional aparece como un sector del mundo del derecho que atañe tanto al derecho constitucional como al derecho procesal, siendo objeto de estudio de ambas ciencias y recibiendo influjos recíprocos".⁴

Luego de haber expuesto los criterios mayoritarios desde el punto de vista doctrinal y el nuestro, queremos concluir este punto adentrándonos un poco más en la naturaleza jurídica, a pesar de que son temas, en nuestro concepto, ya superados. Con respecto al tema de si esta disciplina es de carácter público o privado y si el derecho procesal en este caso constitucional, es instrumental o sustantivo, tenemos que hacer los siguientes señalamientos.

El derecho procesal es de naturaleza pública, independientemente de la materia objeto del conflicto. Es ampliamente aceptado en la actualidad, que el fin del proceso es la satisfacción del deber público de impartir justicia y la consecución de la paz social. Con respecto al carácter instrumental o sustantivo, queremos insistir en que el proceso

⁴ Serra (1992)

y, por ende, el derecho procesal no es un mero instrumento para hacer valer la ley o los intereses particulares de una determinada parte en la relación procesal, sino que encierra de por sí el derecho a la actuación procesal y a lograr un pronunciamiento de fondo, eso si, que puede ser favorable o desfavorable. Retomando un tanto la discusión del nombre de la disciplina, consideramos que en el caso que se llegara a la conclusión que en el fondo la misma es Derecho Constitucional Procesal, en este supuesto sí sería sostenible el carácter instrumental del derecho procesal, ya que tal vez su único propósito sería la efectividad del derecho constitucional, lo que aún así sería discutible.

Para finalizar, quisiéramos recalcar que las normas procesales son de naturaleza pública y, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento, sin que las partes puedan variarlas de mutuo consentimiento, salvo los casos específicamente estipulados en la ley, y en el caso muy especial del derecho procesal constitucional, hay que resaltar, además, que el derecho material aplicable, también es de naturaleza pública.

4. Principios del Derecho Procesal Constitucional:

En cualquier rama jurídica, los principios fundamentales constituyen su base filosófica y doctrinal, en torno a la cual gira su orientación y carácter. Consideramos que la ausencia

de principios fundamentales, en nuestro derecho procesal constitucional, es uno de los principales factores que inciden, en su insuficiencia legislativa y su inconsistente marco teórico.

a) Principio de la Supremacía de la Constitución:

Este principio es la base fundamental del control constitucional y la piedra angular del derecho constitucional. A pesar de su importancia, en realidad su postulado es bastante sencillo, las normas constitucionales se encuentran en el extremo superior del sistema de jerarquías de normas y en base a esto, cualquier disposición, norma o acto de autoridad, que pugne con un precepto constitucional debe ser desechado y aplicarse por ende las normas constitucionales.

Este principio de supremacía constitucional sirve, a la vez, como un freno del abuso del poder público y como una garantía para los asociados de que el gobierno a través de sus actos y, especialmente, el Organo Legislativo por medio de sus leyes, no sobrepasarán las barreras constitucionales.

La plena vigencia de este principio, en países con sistema parlamentario, por obvias razones tuvo una gran resistencia, al sostenerse que con él se violentaría la soberanía de las cortes, que a la vez representan la soberanía popular y que ello traería como resultado un gobierno de jueces, en donde unos pocos prevalecerían, por encima del

querer de la mayoría.

Una vez superado este criterio, conjuntamente con la difusión de las ideas del control constitucional, la mayoría de los países han establecido en sus constituciones este principio y el mismo ha tenido un enorme desarrollo tanto doctrinal como jurisprudencial.

En Panamá, a pesar de que no se ha establecido a nivel constitucional, al menos de manera expresa, sí ha tenido desarrollo legislativo y jurisprudencial.

En el aspecto normativo, un análisis conjunto de los artículos 203 y 157 numeral 6, de la constitución nacional nos muestra que el primero, establece el control privativo de la constitución por la Corte Suprema de Justicia y el segundo, impone la prohibición a la Asamblea de legislar en forma contraria a la Constitución, lo que permite deducir de manera indirecta, el principio de supremacía. Pero este principio lo podemos observar de una manera más clara en el Código Civil, en diversos artículos, como el 15 y el 35, aunque es realmente el artículo 12, el que en nuestro concepto mejor define este principio al contemplar :

"Cuando haya incompatibilidad entre una
disposición constitucional y una legal,
se preferirá aquélla".

Pareciera extraño que sea la Ley y no la constitución la que desarrolla con mayor claridad este principio, pero hay que recordar que el Código Civil al igual que el derogado Código

Judicial de 1917, vinieron a llenar un vacío de nuestra primera constitución, luego de la separación definitiva de Colombia, que no contenía normas sobre el control constitucional.

En el ámbito internacional, existe un número plural de países que consagra el principio de supremacía, entre los cuales citaremos el caso de la Constitución Española de 31 de octubre de 1978, que en su artículo noveno señala:

"Artículo 9: 1- Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2-...

3-La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".
(El subrayado es nuestro).

Como se observa, este artículo en dos de sus tres numerales hace referencia al principio de supremacía, al establecer la sujeción de los poderes públicos a la constitución, cuando preceptúa que la misma garantiza los principios de legalidad y de jerarquía normativa.

Así mismo, y en desarrollo del precepto constitucional citado, la Ley Orgánica No. 2/1979 de 3 de octubre, que regula el Tribunal Constitucional en su artículo 27 consagra la obligación que tiene éste de garantizar "la primacía de la Constitución y enjuiciar la conformidad o disconformidad con ella de las leyes". Este doble sistema, constitucional y

legislativo de garantizar la supremacía de la Carta Fundamental, convierte a España en uno de los países con más desarrollo normativo en lo que a defensa de la constitucionalidad se refiere.

En América, países como Ecuador y Paraguay consagran de forma expresa en sus constituciones (artículo 140 y 137 respectivamente) el principio de supremacía, contemplando de manera casi idéntica que "la Constitución es la ley suprema del Estado".

b) Principio de Definitividad

Este principio se encuentra íntimamente vinculado con la acción de amparo de garantías constitucionales, y con él se busca, que esta acción sea utilizada como mecanismo jurisdiccional extraordinario y que sólo sea utilizado, cuando se hayan agotado todos los recursos ordinarios que establecen la Constitución y las leyes.

En nuestro país, el principio de definitividad, se encuentra consagrado a nivel legislativo en el artículo 2606, numeral 2, del Código Judicial :

"1. ...

2. Solo procederá la acción de amparo cuando se hayan agotado los medios y trámites previstos en la ley para la impugnación de la resolución judicial de que se traten". (El subrayado es nuestro).

El citado artículo limita la eficacia a la acción de

Amparo en la vía jurisdiccional, imponiendo la obligación de agotar cualquier recurso antes de utilizar este instrumento constitucional. A pesar de que la jurisprudencia ha sido constante en la aplicación de este principio, en muchas ocasiones, se ha sostenido que con él se desnaturaliza la acción de amparo como mecanismo rápido y efectivo para impedir la existencia de un daño grave e inminente. A estas críticas la jurisprudencia ha contestado señalando, que los recursos ordinarios normalmente suspenden los efectos de cualquier acto o resolución y por consiguiente el daño no se produce; sin embargo, quedan sin respuesta aquellos casos en que el daño se produce con independencia del acto o la resolución.

La única excepción al principio de definitividad que ha aceptado nuestra Corte Suprema de Justicia, es el caso de los despidos de mujeres con fuero de maternidad en el sector público. En sentencia de 11 de julio de 1990, se estableció el siguiente precedente:

"Aunque la Corte ha sostenido invariablemente que el Amparo de Garantías Constitucionales no es un medio idóneo para enervar las decisiones que contienen despidos de servidores públicos, todos estos pronunciamientos han hecho referencia a despidos comunes y corrientes dentro del sector público, sin comprender en ningún caso los despidos que se produzcan en este sector a las servidoras públicas amparadas con el fuero de maternidad.

Así mismo, la Corte ha sostenido que la violación del fuero de maternidad en el sector público es una violación constitucional de este derecho fundamental de

la mujer y de la familia, establecido en el artículo 68 de la Carta Magna".

El principio de definitividad también puede ser aplicado, en menor grado, en el caso de la acción de inconstitucionalidad ya que la misma, sólo podrá ser utilizada frente a normas o actos formalmente aprobados sin que se puedan formular contra éstos mientras se encuentren en proyecto.

Antes de concluir, quisiéramos citar una de las numerosas sentencias de la Corte Suprema que han reconocido y otorgado plena vigencia al principio de definitividad. Con este fin, hemos escogido el fallo de 23 de septiembre de 1994, en el caso de Pedro Mendoza Pitty en contra de la orden de hacer dictada por el Director Nacional de Recursos Naturales Renovables, bajo la ponencia del Magistrado Rafael González:

"En ese sentido cabe destacar que el Pleno ha señalado reiteradamente que el proceso de amparo de garantías constitucionales es de carácter excepcional y por tanto, debe utilizarse únicamente cuando se han agotado todos los medios ordinarios de impugnación, situación que no se cumple en el caso que nos ocupa".

c) Principio de Preferencia

Este principio cubre dos aspectos distintos dentro del proceso constitucional: uno, relativo a la celeridad con que se deben resolver las acciones y otro, referente al carácter subsidiario y extraordinario de las mismas.

En relación al primer aspecto, las acciones de amparo de garantías y las de habeas corpus se les atribuye un carácter especial y de prelación frente a cualquier otra que esté conociendo el tribunal e independientemente del orden de entrada. Es decir, constituyen verdaderas excepciones a la regla general, donde los casos deben ser atendidos y fallados según el orden de su interposición.

Lo anterior se debe a la importancia de la causa de pedir en estos procesos, ya sea una violación constitucional que implique la posibilidad de un daño grave e inminente o la existencia de una detención ilegal, donde un pronunciamiento judicial rápido y efectivo es indispensable para la protección del ciudadano frente a cualquier abuso o arbitrariedad.

El principio de preferencia se encuentra consagrado en Panamá a nivel constitucional y legislativo; los artículos 23 y 50 de la Constitución Nacional, establecen un procedimiento sumarísimo y sumario, para la tramitación de estas acciones y, a la vez, los artículos 2569 y 2611 del Código Judicial desarrollan estos preceptos constitucionales, para lograr la mayor efectividad de los mismos.

El otro aspecto que comprende el principio que se estudia, es introducido a nivel jurisprudencial y representa una extensión al carácter extraordinario de las acciones de inconstitucionalidad y de amparo de garantías, que se ejerzan dentro del control de actos. En diversos fallos la Corte ha

sostenido que, a pesar de que se haya agotado la vía que se ofrece con los recursos ordinarios, se deben preferir los recursos extraordinarios dentro de las jurisdicciones civiles, penales, laborales, etc., o las acciones contencioso administrativas, antes de utilizar las acciones constitucionales.

En sentencia de 26 de septiembre de 1994, en el caso de Nicolás Benigno Sánchez Bethancourt contra la orden de hacer dictada por el Ministerio de Educación, bajo la ponencia del Magistrado Suplente Carlos H. Cuestas, se decidió:

"Existen reiterados pronunciamientos del Pleno de la Corte, que confirman lo antes expuesto. En esa dirección jurisprudencial podemos citar numerosos precedentes que señalan que los asuntos relacionados con el movimiento de personal dentro de la administración pública (despidos, suspensiones temporales o definitivas de funcionarios, suspensión de pagos) deben ser revisados por medio de una acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción y no por esta vía constitucional de carácter extraordinario".

Es claro que el Amparo y la Inconstitucionalidad, aunque son mecanismos de control del poder público, los mismos sólo deberán ser utilizados cuando sean la única vía idónea para resolver la controversia. Como en la mayoría de los casos, procede algún otro recurso o acción distinto a los constitucionales, ante alguna de las salas de la corte, los mismos nunca deberían ser examinados a través de la justicia constitucional, ya que por mandato del artículo 203 de la Constitución no procede ningún recurso o acción contra los fallos de

la Corte Suprema o sus Salas.

La importancia práctica de este aspecto del principio de preferencia es visible, debido a que en nuestro medio se considera a las acciones constitucionales y al amparo en especial, como una especie de acciones universales, que pueden ser utilizadas en cualquier momento o cualquier acto o resolución, criterio que es completamente erróneo según hemos expuesto.

d) Principio de universalidad constitucional

El principio de universalidad sólo es aplicable en nuestro país, a los procesos de constitucionalidad, sin que tenga vigencia en los procesos de amparo o de habeas corpus. Este principio representa uno de los atenuantes al sistema dispositivo moderno dentro del proceso constitucional y se caracteriza, por la obligatoriedad de comparar las normas o actos demandados, no sólo con las normas constitucionales que invoque el o los demandantes, sino con todas las normas de la constitución.

El artículo 2557 del Código Judicial consagra ese principio de la siguiente manera :

"En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar las disposiciones tachadas de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estimen pertinentes".

Se busca entonces, por economía procesal, que la Corte al examinar la constitucionalidad de una norma o acto impugnado, lo confronte con toda la Constitución y no sólo con las normas aducidas por el demandante, para que el fallo que decreta la constitucionalidad de la norma sea final, definitivo y haga tránsito a la cosa juzgada; pues de no ser así, la misma norma o acto pudieran ser demandados por inconstitucionales en varias ocasiones, basándose en diversos artículos de la Carta Fundamental.

Como ya señalamos, en Panamá, el principio de universalidad solamente rige para los procesos de inconstitucionalidad, pero en otros países, este principio se hace extensible al proceso de amparo. Este es el caso de Guatemala, por ejemplo, en donde el artículo 42 del Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, preceptúa que el Tribunal de Amparo deberá examinar todos los posibles fundamentos de derecho aplicables al caso concreto, "hayan sido o no alegados por las partes".

Consideramos prudente recomendar, que en nuestro país se amplíe el radio de aplicación del principio en estudio y se extienda a la materia de amparo, ya que esta también es un mecanismo de control constitucional, aunque sea en un plano más reducido.

Para finalizar, quisiéramos citar el fallo de 17 de diciembre de 1992, en materia de inconstitucionalidad, bajo la

ponencia del Magistrado José Manuel Faúndes, ya que consideramos que es uno de los que ilustra este principio:

"Así las cosas, como punto de referencia, se pasa a cotejar el texto impugnado con las disposiciones constitucionales supuestamente violadas y otras que pudieran estar en conflicto con la frase censurada". (El subrayado es nuestro)

e) Principio de estricto derecho

Este principio constituye el polo opuesto del principio de universalidad, debido a que la Corte se encuentra impedida, de entrar a analizar artículos o actos distintos a los demandados.

En este caso, existe un mayor apego al principio dispositivo que rige en el proceso civil y a la vez al principio de congruencia, ya que sólo se podrá fallar con respecto a la constitucionalidad de lo pedido y por tanto no se incluirá en el pronunciamiento, normas o actos distintos a los invocados en la demanda.

Así como se reconoce, que el principio de estricto derecho, se apega al sistema dispositivo y al principio de congruencia, consideramos que a la vez se aleja del de economía procesal, en razón de la circunstancia de que es posible, que más de una disposición de una norma jurídica pueda ser inconstitucional y si el demandante no la invoca, la Corte no está facultada para entrar a conocer de la misma, aunque guarde una estrecha vinculación con normas impugnadas.

y en la práctica, pierdan eficacia jurídica si las demandadas son declaradas inconstitucionales.

El precedente que mejor ilustra la circunstancia en discusión, es el relacionado con la declaratoria de inconstitucionalidad de algunas normas del Código Judicial que regulaban parte de las funciones del Consejo Judicial. En sentencia de 3 de mayo de 1993 la Corte declara la inconstitucionalidad de los artículos 441 y 449 del Código Judicial, relativos a la competencia del Consejo Judicial para juzgar las posibles violaciones a la ética que cometan los funcionarios judiciales. Pero los artículos 318 y 434, numeral 5, no fueron declarados inconstitucionales a pesar de su estrecha vinculación con los citados artículos debido a que los mismos no fueron invocados en la acción constitucional de consulta que dio origen a la declaración.

Como se aprecia, la Corte no puede declarar la inconstitucionalidad de artículos, que claramente lo son, sino que además quedan con vigencia formal artículos ineficaces en la práctica, sin la existencia de los que fueron declarados inconstitucionales.

El principio de estricto derecho no se reconoce en algunas legislaciones, como es el caso de Colombia y Costa Rica por citar algunas, en donde se permite entrar a decidir sobre la constitucionalidad de normas no demandadas, pero que guardan una vinculación con las mismas. En Colombia, el

tercer párrafo del artículo 6 del Decreto 2067 de 4 de septiembre de 1991, contempla la posibilidad del fallo "extra petita" cuando señala :

"La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales".

f) Principio de exclusividad

Este principio es una consecuencia del control constitucional del sistema Germano-Austriaco, es decir, el sistema centralizado, que se basa en que es un solo organismo el encargado de dirigir los procesos de constitucionalidad y en muchos de los países, se incluyen, además, las acciones de amparo, ya sea el tribunal de mayor jerarquía o un tribunal especializado en esta materia.

En Panamá, el principio de exclusividad, se encuentra reconocido a nivel constitucional en el artículo 203, numeral 1 y a nivel legislativo en el artículo 87, numerales 1, 2 y 3, del Código Judicial. Estos artículos, confieren competencia privativa, es decir, exclusiva al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para resolver las distintas acciones referentes al control de constitucionalidad.

En nuestro país, la competencia para conocer de los proceso de amparo y de habeas corpus, se encuentra distribuida en diversos tribunales de distinta jerarquía, basandose para

la fijación de la misma, en el criterio o factor denominado calidad de las partes en vez de utilizar, el que se refiere a la materia o naturaleza del asunto; lo que trae como consecuencia el empleo del sistema difuso.

La conveniencia de convertir, al menos, la acción de amparo en un proceso de competencia exclusiva o de única instancia, ha sido analizado y debatido en diversas ocasiones, sin que se haya logrado modificación alguna, pero definitivamente debe ser el camino a seguir, ya que liberaría a los tribunales civiles ordinarios, de una enorme carga, que sólo acentúa la lentitud de los procesos y la mora judicial pero sobre todo, eliminaría la situación actual de juzgadores del ramo civil interpretando la constitucionalidad de los actos.

g) Principio de efectos generales

Este principio, también es característico del sistema Germano-austriaco y teóricamente no es aplicado en el sistema norteamericano. El principio de efectos generales es una consecuencia de la decisión sobre la constitucionalidad de una norma o disposición legal, debido a que la decisión no sólo va a tener efectos "interpartes", sino que va a tener consecuencias para todos los habitantes de un país, sea porque la norma es declarada inconstitucional y por ende, es excluida del ordenamiento jurídico, o porque sea considerada constitucional y la misma, no podrá ser demandada nuevamente en un futuro por

igual causa.

Este principio de efectos "erga omnes", como también se le llama, constituye una de las principales diferencias del proceso constitucional con las demás materias procesales existentes en donde un fallo va a producir efectos para personas que no participaron en el proceso.

El artículo 311 de la Constitución Nacional, entendido de forma extensiva, acoge este principio al señalar: "Quedan derogadas todas las leyes y demás normas jurídicas que sean contrarias a esta Constitución, ...", ya que en base a este artículo, todas las normas declaradas inconstitucionales por la Corte quedarán derogadas. Por lo demás, nuestro sistema jurídico no permite la derogatoria tácita por vicios de constitucionalidad, por lo cual para que se cumpla con lo dispuesto en el citado artículo es necesario, que se haga a través de un pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Con respecto a la regla anterior, se presentan dos situaciones distintas, la primera que la confirma se refiere a los casos señalados en los artículos 30, 31 y 32 del Código Civil, relativo a los efectos de las leyes en el tiempo y la aplicabilidad de conceptos de normas derogadas, es decir, la ultractividad de la ley. Cuando una disposición es derogada por otra de igual jerarquía, deja simplemente de regir hacia el futuro, pero sigue conservando sus posibles efectos para



actos que se realizaron bajo su vigencia. En el caso de la derogatoria por inconstitucionalidad, las normas pierden tanto sus efectos futuros, como su posible aplicabilidad sobre hechos que se dieron mientras su vigencia.

Resulta entonces, interesante señalar, la situación hipotética de que una norma derogada sea demandada por inconstitucional, al tener que aplicarse en uno de los supuestos señalados en los artículos 30, 31 y 32 del Código Civil. Sobre este tema, no existen fallos específicos de la Corte, pero en la sentencia de 30 de abril de 1991, bajo la ponencia del Magistrado Rodrigo Molina, sobre una advertencia de inconstitucionalidad presentada por Bolívar Dávalos en representación de Digna Avila de Guerra, dentro del proceso penal seguido a Virgilio Robles, se hace referencia a este punto y sobre el particular el Pleno de la Corte indicó:

"El Pleno de la Corte no obstante lo que deja expuesto en relación con los efectos de la derogatoria de una norma legal considera menester aclarar que pudiera darse el caso que la norma legal pueda producir efectos subsiguientes (la ultraactividad), a pesar de que ésta haya sido derogada y pudiera no escapar al control de la constitucionalidad de la Corte esa norma derogada en la medida en que produzca efectos posteriores".

La segunda situación es la que se refiere a la objeción de inexecutable, ya que en estos casos se hace un control previo de un proyecto de ley o reforma constitucional que no ha entrado en vigencia y que de declararse inexecutable, no

entrará a regir.

Al iniciar la explicación de este principio, señalamos que el mismo teóricamente no era aplicable en el sistema norteamericano, lo que consideramos necesario aclarar. El control difuso que rige en el sistema de control constitucional de los Estados Unidos de América, sólo permite que la sentencia tenga efectos en el caso particular, y la norma considerada inconstitucional no es derogada, lo que pudiera traer como resultado, una aplicación incoherente de la misma, por lo que a través del mecanismo del "stare decise", es posible lograr la aplicación de un precedente en un caso distinto, lo que eventualmente produce una derogatoria práctica de la norma, lo que se asemeja enormemente al principio de efectos generales.

h) Principio de efectos futuros

Nuestra tradición constitucional, jurisprudencial y legal, ha sostenido de manera constante que las sentencias que contengan una declaratoria de inconstitucionalidad sólo tienen efectos "ex nunc", es decir, hacia el futuro.

El 3 de agosto de 1990, nuestra Corte Suprema de Justicia varió parcialmente este criterio, permitiendo efectos retroactivos en la declaratoria de inconstitucionalidad de actos jurisdiccionales, ya que se consideró que los mismos, sólo tendrían efectos académicos si no se les permitía efectos

retroactivos.

En estos casos los efectos no serían generales, ya que la decisión de inconstitucionalidad sólo recae sobre un acto de carácter jurisdiccional, con efectos exclusivos para las partes que en él intervinieron y no sobre una norma de aplicación general.

Este criterio se puede considerar como un punto intermedio entre el convencional, que no acepta el efecto retroactivo y el de las legislaciones que sí lo aceptan. Se ha sostenido, que aceptar la retroactividad de los fallos, puede afectar la seguridad jurídica y por ende la pérdida de derechos adquiridos.

Con respecto a este tema, el constitucionalista Bidart Campos ha señalado:

"La doctrina destaca el inconveniente que presenta el reconocimiento del efecto retroactivo a la declaración de inconstitucionalidad, cuando señala que si el efecto opera hacia el pasado, invalidando la Ley desde el inicio de su vigencia, puede afectar situaciones ya consolidadas y resueltas, e inestabilizar las relaciones jurídicas"⁵

El criterio de los efectos futuros, se encuentra establecido en nuestra legislación en el artículo 2564 del Código Judicial, que preceptúa : "Las decisiones de la Corte proferidas en materia de inconstitucionalidad no tienen efectos retroactivos". A pesar de ello, la Corte siguió, en el fallo

⁵ - Bidart Campos (1967) en: Orellana (1993).

antes mencionado un criterio muy similar al de la jurisdicción constitucional de Costa Rica, que permite los efectos retroactivos, pero a la vez establece que la sentencia "los podrá graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia".

Coincidimos con el criterio de nuestra Corte Suprema, porque mientras se permita el control constitucional de los actos jurisdiccionales, es necesario que los que se hayan dictado en contravención de la constitución, puedan ser revocados, a través de una declaratoria de inconstitucionalidad que hace las veces de una nulidad constitucional, ya que de no ser así, se permitiría que una decisión inconstitucional siga rindiendo sus efectos y dicha declaratoria, no pasaría a ser más que una victoria moral para el perjudicado.

i) Principio de publicidad

El principio de publicidad se encuentra íntimamente vinculado con el principio de efectos "erga omnes", debido a que cualquier norma, disposición o acto, que esté rigiendo de manera general, para que deje de ser aplicada en esa forma, es indispensable que su derogación sea hecha de manera pública.

El ya mencionado artículo 203 de la Constitución Nacional y el artículo 2560 del Código Judicial, establecen la obligación de publicar los fallos sobre procesos de inconstitucionalidad con independencia del resultado de los mismos.

Como ya dijimos, la necesidad de publicar el fallo se debe a sus efectos generales, pero ¿ desde cuándo se producen estos efectos desde que la sentencia queda en firme o desde su publicación ? A este respecto, podemos mencionar distintas tesis, la primera, relacionada con un aspecto práctico y la segunda, con uno de tipo doctrinal.

El profesor Jorge Fábrega ha sostenido que en Panamá, la sentencia en los procesos constitucionales han empezado a producir efectos a partir de su ejecutoria y no desde su publicación. En cambio, la mayoría de las legislaciones, ha adoptado el criterio que las sentencias producen sus efectos a partir de su publicación, este es el caso de la legislación italiana, en donde el artículo 136 de la Constitución preceptúa:

"Cuando el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de una ley o de un acto con fuerza de ley, la norma cesará de tener eficacia desde el día siguiente al de la publicación de la resolución".

Este criterio nos parece más apropiado para el control abstracto, pero no para el caso del control concreto, ya que en el mismo se pretende la aplicación de una norma en un proceso específico, que normalmente, está a la espera del pronunciamiento de la Corte para que se pueda dictar sentencia. En estos casos los efectos deben sentirse de inmediato, una vez ejecutoriada la sentencia sobre la constitucionalidad de la norma en cuestión, ya que de adoptarse otro criterio se

estaría patrocinando la dilación de los procesos, con evidente detrimento del principio de economía procesal y en contra del mandamiento constitucional de la justicia expedita.

Con respecto al control abstracto, sí es importante que los efectos se surtan a partir de la publicación, debido a que es muy difícil presumir que todas las autoridades o personas encargadas de aplicar la ley y el público en general, se van a enterar del pronunciamiento antes que el mismo sea publicado.

j) Principio de presunción de constitucionalidad

En nuestro país, toda norma, disposición o acto de autoridad, se presume constitucional hasta tanto el Pleno de la Corte Suprema de Justicia lo declare inconstitucional a través de un pronunciamiento hecho ha raíz de un proceso formal.

El artículo primero del Código Civil, reconoce este principio al establecer la obligatoriedad en el cumplimiento de la ley, para los nacionales como para los extranjeros, una vez que la misma entre a regir formalmente. Esto significa que cualquier norma vigente debe ser aplicada independientemente de los posibles vicios que pudiera tener, ya que la posible derogación de la misma, sólo es de competencia del Pleno de la Corte. En nuestra legislación no se permite la suspensión provisional de las normas acusadas de inconstitu-

cional, aunque sus vicios sean evidentes, pero en los procesos de carácter jurisdiccional, cuando el funcionario encargado de impartir justicia advierta o se le advierta la inconstitucionalidad de alguna disposición aplicable al caso, a pesar de que la misma se presume constitucional, no podrá ser aplicable a ese proceso en específico, hasta que la Corte decida sobre su constitucionalidad, pero los efectos de la disposición siguen plenamente vigentes para cualquier otro caso.

En otros países, al demandarse una norma por inconstitucional, los efectos de la misma deben ser suspendidos inmediatamente, como es el caso de la legislación de Costa Rica; y en otros, la suspensión sólo opera en casos en que el Tribunal considere que los vicios de inconstitucionalidad sean notorios y puedan causar daños irreparables, como es el caso de la legislación de Guatemala.

k) Principio de imprescriptibilidad

Este principio sólo rige para el control abstracto, ya que en el control previo y en el concreto, sí existen plazos para interponer las respectivas acciones y una vez vencidos los mismos precluye la oportunidad procesal para utilizarlos. En cambio, en la acción pública, no existe término para la interposición de la demanda, debido a que de ser así, se estaría legitimando un precepto inconstitucional por el mero transcurso del tiempo. Con respecto a este punto, el Doctor

Carlos Bolívar Pedreschi ha escrito:

"La razón de ser de la inexistencia de término para el uso de la acción pública debe ubicarse en el interés del constituyente de garantizar, en todo momento, la sujeción (sic) de la normatividad ordinaria al orden constitucional. Habría actuado como una burla en esta firme pretensión del constituyente el hecho de someter a plazo la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad. La fijación de un término para usar la acción pública habría surtido el efecto de convalidar y legitimar todos los actos y normas inconstitucionales no impugnados dentro del plazo que se hubiere señalado".⁶

Es importante destacar, que no existe disposición legal o constitucional que establezca la imprescriptibilidad de la acción pública, pero tampoco existe ninguna norma que la sujete a un término prescriptivo o plazo de cualquier clase. La jurisprudencia ha sido constante en aceptar acciones de inconstitucionalidad a través del sistema del control abstracto, independientemente del tiempo de vigencia que tenga la norma.

En el caso del amparo de garantías constitucionales, nuestra Corte ha sentado el precedente que determina que la posibilidad de ejercer el mismo precluye a los seis meses, debido a que un término mayor de este no significaría la existencia de un daño grave o inminente, requisito fundamental para la existencia del amparo.

⁶ Pedreschi (1965).

En el caso del Habeas Corpus, éste podrá ser presentado en cualquier momento de una detención ilegal y hasta que la misma se mantenga.

1) Principio de evidencia:

Consideramos que este principio, pretende dar una respuesta a las críticas que aún existen sobre las facultades del Organo Judicial o de un Tribunal Constitucional, de controlar la constitucionalidad de las leyes y por ende, una intromisión de un órgano del Estado en los asuntos de otro.

El principio de evidencia nos dice que, para que una norma o disposición puedan ser declaradas inconstitucionales, es necesario que no exista duda alguna en la mente del juez constitucional sobre los vicios de la misma; es por ello, que si existen dichas dudas con respecto a la constitucionalidad de la norma o acto, la misma debe ser siempre declarada constitucional. Este principio se ha aplicado en las legislaciones más modernas exigiéndose, además de lo indicado, una mayoría específica, como es el caso de las legislaciones de Perú y México, por ejemplo, en donde se requiere una mayoría superior a la simple, para que se pueda producir una declaratoria de inconstitucionalidad, situación que pretende garantizar la certeza de la decisión.

Nuestra Corte Suprema de Justicia en fallo de 5 de diciembre de 1994, reconoció la vigencia del principio de

evidencia en Panamá y además, fijó los límites del mismo, al señalar que es necesario que los vicios de la norma o acto, contraríen la Constitución "de una manera clara, notoria, precisa e indudable", que permita de forma incontestable la derogatoria de la norma por inconstitucional.

m) El Principio del Debido Proceso.

El llamado principio del debido proceso, que originalmente se consagró como un elemento esencial del proceso penal, en la actualidad, rige para todas las materias procesales, constituyéndose más bien, en una garantía que en un principio de derecho procesal, debido a que su finalidad es la de consolidar el cumplimiento de las normas procesales, referentes al juzgamiento por el juez natural, el apego a los trámites legales, tendientes a asegurar el derecho a defensa y a ser oído en igualdad de condiciones, y la prohibición al doble juzgamiento.

Este principio ha sido objeto de un estudio profundo, desde su origen en El Reino Unido y su posterior desarrollo en Estados Unidos, por lo cual no consideramos necesario profundizar en el tema, pero sí resulta oportuno manifestar, que éste, en muchas ocasiones, es mal interpretado, ya que se cree violado frente a cualquier manifestación de los organismos jurisdiccionales que pareciera o se estime injusta, independientemente de que se haga con un estricto apego a lo estipu-

lado por la Ley. Queremos reafirmar que para que exista una violación del debido proceso, es necesario que se infrinja uno de sus tres elementos, es decir, el juzgamiento por el juez natural, el incumplimiento de los trámites legales o un doble enjuiciamiento por la misma causa; en los casos en que esto no ocurra, por más arbitraria o indebida que parezca la actuación, no constituirá una violación del debido proceso.*

Para finalizar con la exposición de los principios del Derecho Procesal Constitucional, es preciso resaltar que los estudiados, son sólo aquellos que se dan de forma exclusiva en estos tipos de proceso, pero que además de los mismos, también rigen otros como el de economía procesal, igualdad de las partes, imparcialidad, obligatoriedad del procedimiento, impulso oficioso, etc.

* Para ampear sobre el tema recomendamos la lectura de: la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 8 de mayo de 1986 que decide la acción de amparo de garantías constitucionales presentada por Express Transportation Services Inc., contra la Junta de Conciliación y Decisión; y el Artículo del Dr. Arturo Hoyos titulado LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DEL DEBIDO PROCESO LEGAL, publicado en la Revista Lex No.2 de 1986.

5- Características:

Como resultado de los lineamientos generales expresados en los principios, cada materia procesal tiene diversas peculiaridades que las diferencian y las distinguen de las demás, y el proceso constitucional no es la excepción.

Seguidamente, vamos a realizar un breve desarrollo de las características fundamentales de la justicia constitucional, desde el punto de vista de la legislación nacional y comentando también aspectos doctrinales y de Derecho Comparado.

a) Su materia y contenido emana de la constitucion:

La fuente de cualquier ordenamiento jurídico es la ley, entendida en un sentido amplio, la costumbre y los principios generales del derecho. En el caso específico del Derecho Procesal, su mayor desarrollo ha sido tradicionalmente a través de la ley ordinaria pero, a partir de este siglo, su regulación a nivel constitucional se ha generalizado.

Como acertadamente ha manifestado el autor español, Jesús González Pérez, si la tendencia moderna es consagrar normas procesales a nivel constitucional es evidente que en mayor medida existirá un desarrollo del derecho procesal constitucional. El citado autor, en su obra "Derecho Procesal Constitucional", elocuentemente desarrolla este tema, por lo que consideramos indispensable reproducir sus palabras :

"En las leyes constitucionales se contie-

nen normas sobre el proceso. Consecuencia de la tendencia de constitucionalización de las garantías procesales, las distintas constituciones han consagrado los principios generales que deben informar la regulación procesal.

Cuando se trata de la regulación de aquel proceso cuyo objeto es, precisamente, la actuación de pretensiones fundadas en la propia Constitución, lógico es que ésta llegue a más. Y que, sin perjuicio del ulterior desarrollo legislativo, contenga la regulación básica del proceso constitucional".⁷

En relación con nuestra legislación, creemos que ni el desarrollo constitucional, ni el legislativo son lo suficientemente detallados, pero a pesar de ello, debemos reconocer, que nuestra Constitución regula todas las materias relacionadas con los mecanismos procesales para utilizarlas o hacerlas efectivas, y en el caso de las acciones constitucionales, desarrolla la competencia quienes pueden ejercer las distintas acciones y la situación en que quedan los procesos, en el caso del control concreto.

El artículo 23 de la Constitución Nacional, contiene la regulación de la acción de Habeas Corpus, señalando los casos en que puede ser utilizado; y legitimando a cualquier persona para ejercerla; asimismo indica, la tramitación procesal de esta acción y que la misma, deberá realizarse con prelación a otros casos de naturaleza ordinaria, habilitándose cualquier hora o día para lograr una tramitación sumarásima.

⁷ González Pérez (op.cit.)

El Amparo de Garantías Constitucionales, se encuentra consagrado en el artículo 50 de la Constitución y es un mecanismo procesal concebido para proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos, frente a los abusos y arbitrariedades de los funcionarios públicos. Para este proceso, también, se exige un trámite sumario, pero sin habilitarse días u horas no laborables; la legitimación que se establece pareciera ser amplia, aunque nuestra jurisprudencia la ha limitado y a pesar de que no establece el tribunal o tribunales competentes para conocer de la acción, si señala con claridad que debe ser un organismo jurisdiccional.

Con relación a los procesos de constitucionalidad, se puede decir sin temor a equivocarnos, que es el mejor regulado a nivel constitucional. El artículo 203 otorga de forma clara competencia exclusiva al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer de estas materias, consagra con claridad los controles abstracto y concreto de la constitucionalidad, señalando en cada caso las personas legitimadas para activar dichos controles, la participación del Estado a través de los Procuradores de la Administración y General de la Nación, según el turno y por último, limita el número de veces que se puede ejercer la acción dentro del control concreto.

El control preventivo, no es regulado en el artículo 203 de la Constitución, pero encuentra su desarrollo constitucional en el artículo 178, numeral 6. En este artículo no se

establece trámite ni competencia, pero interpretado conjuntamente con los artículos 162, 163, 164 y 165, podemos apreciar la regulación más detallada de las materias constitucionales; se determina, sin ninguna, duda cuándo se puede ejercer la acción, el término para hacerlo, el tribunal competente y los efectos de la decisión.

Como se puede observar, la Constitución panameña va más allá de sentar los patrones mínimos, que deben observar las leyes para regular la justicia constitucional, pues cubre los aspectos principales del proceso y sólo deja a la ley el desarrollo de los detalles más específicos del mismo.

- b) El control se ejerce a través del sistema centralizado o el difuso según el caso:

En el caso de nuestro país, las materias del proceso constitucional son conocidas por distintos Tribunales ejerciéndose ambos controles, el difuso y el centralizado.

Como ya hemos señalado, el artículo 203 de la Constitución, le atribuye competencia exclusiva al Pleno de la Corte para conocer sobre los procesos de constitucionalidad, por lo que, con respecto a esa materia, el control ejercido es centralizado. En cambio, en los casos de las acciones de Amparo de Garantías Constitucionales y de Habeas Corpus, el control es difuso.

La Constitución no establece competencias específicas para lo que a estas dos acciones se refiere, y deja a la ley

la fijación de la misma. Son entonces los artículos 2602 y 2607 del Código Judicial, los que determinan los tribunales encargados de decidir estas acciones. En Sentencia de 26 de junio de 1995, La Corte Suprema de Justicia decidió que el citado artículo 2607 no viola la Constitución y el sistema centralizado de control, decisión de la cual discrepamos.

Nuestro legislador, para fijar la competencia, ha utilizado un criterio basado en la jerarquía del funcionario que dicta la orden en conflicto, para asignar así, el tribunal que conocerá de la misma.

La aplicación de este sistema difuso para el Habeas Corpus y el Amparo, ha encontrado su principal sustento en que con él, no se produce un alejamiento de la justicia y se permite, que él o los ofendidos puedan acudir a un tribunal cercano y accesible para interponer estas acciones.

Con relación al criterio expuesto, queremos resaltar dos aspectos uno teórico y otro práctico; el primero, se refiere a que tanto el Habeas Corpus como el Amparo, son mecanismos constitucionales concebidos con el propósito de proteger derechos y garantías ciudadanas. Nos parece, entonces, que por la importancia y complejidad de las materias, las mismas, deben ser reservadas para el conocimiento de los magistrados escogidos por su experiencia y conocimiento para resolver los conflictos constitucionales. Por eso, creemos que dejar a jueces inexpertos con la competencia de materias técnicas,

complicadas y que normalmente representan una separación de sus labores diarias, basándose únicamente en el argumento de la cercanía del tribunal, no es muy acertado.

Si en países como España, con un territorio y una población varias veces más grande que los de Panamá, se ha podido centralizar el conocimiento del amparo en el Tribunal Constitucional, porqué nosotros no podríamos, también encontrar el mecanismo más apropiado para hacerlo, y que esto, a la vez, no signifique un detrimento en la celeridad conque se resuelven los casos.

El segundo aspecto, el práctico, que quería resaltar es el relativo al factor tiempo; la mayoría de los jueces de la jurisdicción ordinaria sostienen, que el volumen de acciones de Habeas Corpus y de Amparos de Garantías que reciben semanalmente, les imposibilita adelantar sus labores ordinarias, con la correspondiente distracción que significa, dejar el trabajo que se está efectuando para atender una de estas demandas.

Para terminar con esta característica, es importante destacar que el sistema centralizado del control constitucional y de amparo, ha tenido una aceptación generalizada, y que todavía la gran mayoría de los países conservan el sistema difuso para los procesos de habeas corpus.

- c) Los procesos constitucionales pueden ser iniciados por funcionarios públicos y por particulares:

En relación a este punto, no existe uniformidad doctrinal o de derecho comparado. Algunos ordenamientos jurídicos utilizan un sistema abierto, en donde casi cualquier persona puede utilizar cualesquiera de las acciones constitucionales, sin que se le exija legitimación alguna, este es el caso de Panamá; otras legislaciones, en cambio, presentan mecanismos cerrados, en donde sólo ciertos funcionarios públicos pueden promover los procesos que conforman la justicia constitucional.

Retomando al caso panameño, quisiéramos brevemente explicar, porqué sostenemos que en nuestro país prevalece un sistema abierto, en el caso del Habeas Corpus. El mismo puede ser presentado por el detenido o cualquier persona en su nombre, así mismo, en el Amparo, aunque de una forma más limitada, puede ser presentado por el afectado, por la orden de hacer o no hacer o cualquier persona que lo haga en su nombre y representación y finalmente, en el control abstracto es permitido a cualquier persona, nacional o extranjero, con domicilio en el país el ejercerlo. En los casos del control previo y concreto, son los únicos en que se exige legitimación y sólo puede ser ejercido, por las personas facultadas por la constitución y la ley.

En los países que presentan un sistema cerrado, como es el caso de España, las acciones de constitucionalidad sólo pueden ser presentadas por los funcionarios, que de forma taxativa indique la Ley. Así mismo, ocurre en el caso del amparo, en donde únicamente podrá ser presentado por el afectado directo y por los funcionarios previamente legitimados.

Siguiendo la referencia de la legislación española, queremos citar a manera de ejemplo, las personas legitimadas para presentar las acciones de inconstitucionalidad y de amparo. La ya mencionada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español, en su artículo 32 establece los cuatro funcionarios legitimados para ejercer, el erróneamente denominado "recurso" de inconstitucionalidad, quienes son: el Presidente del gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados o cincuenta senadores.

Respecto al amparo, la misma Ley en su artículo 46, faculta al afectado, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal para ejercer la acción.

Queremos concluir manifestándonos a favor de mantener el sistema abierto en Panamá, y toda esta exposición pretende precisamente, resaltar la amplitud de nuestro sistema y su carácter democrático.

d) Ausencia de partes:

Esta característica es exclusiva del proceso de control de constitucionalidad en nuestro país, debido a que en el Habeas Corpus y en el amparo, existe una clara identificación de los participantes en el proceso, según lo establecido en los artículos 2573 y 2608 del Código Judicial, respectivamente.

Sostenemos que en nuestro proceso de inconstitucionalidad no hay partes, a pesar de que es claro que existe un demandante, porque no hay un representante de la norma o acto, es decir, no existe una parte demandada o que ejerza una representación de ésta. Decimos que es evidente la presencia de un demandante, porque la persona que promueve la acción y participa en el proceso en todas sus etapas, tiene que ser considerada como tal; además, el Código Judicial, en sus artículos 2555, 2558, 2559 y 2562, hace referencia directa al término demandante.

En el derecho comparado, existen diversas legislaciones que de una forma directa o indirecta hacen referencia a la existencia de partes en estos procesos de inconstitucionalidad. La ley antes citada del Tribunal Constitucional español, es una de las legislaciones que establece de manera directa la existencia de la parte demandante, artículo 32, y la demandada artículo 34. A pesar de que la demandada siempre va a ser una norma, la ley española establece la necesidad de dar traslado al Congreso, al Senado o a los organismos legislativos de las

comunidades autónomas, dependiendo de quién fue el emisor de la disposición impugnada.

La legislación de Guatemala, a pesar de que en sus artículos 121 y 122, establece la existencia de partes, en ningún momento hace referencia al titular de la legitimación pasiva en estos tipos de proceso, por lo que no podemos sostener de manera incuestionable, que la norma demandada va a contar siempre con una representación.

Consideramos indispensable, que nuestro sistema de control constitucional, incluya la posibilidad de representación y defensa directa de la norma o acto acusado, a través del funcionario u Organo responsable de su emisión, ya que en esta forma, se puede garantizar una mayor objetividad en el proceso permitiéndosele al demandado, introducir nuevos elementos de juicio y hasta pruebas, que permitan desvirtuar la pretensión del demandante y que en un momento determinado, pudiera no haber advertido el Tribunal.

e) Prueba preconstituida.

Esta característica se presenta en las tres materias que conforman el proceso constitucional en Panamá y constituye, un verdadero presupuesto procesal, ya que en estos procesos no se contemplan períodos probatorios y todas las pruebas, que se deban y quieran aportarse deberán hacerse con la demanda.

No se hace mención alguna sobre la incorporación de otros tipos de prueba, especialmente las necesarias para acreditar los vicios de inconstitucionalidad, en la formación de las normas o actos, por lo que se debe deducir que las mismas, también deben ser presentadas por la demanda o pedir en ella, que el tribunal las solicite de oficio.

En el amparo, tampoco se fija un período probatorio y se exige que la prueba, de la orden de hacer o no hacer, se presente con la demanda o por lo menos, una manifestación expresa del porqué no fue posible presentarla. De no cumplirse con este requisito, la demanda será inadmitida según lo dispuesto por los artículos 2610 y 2611 del Código Judicial.

Finalmente, en lo que concierne al Habeas Corpus, éste, igualmente, sigue la regla establecida para las dos materias ya descritas, en el artículo 2574, con la variante que permite un período probatorio para la práctica de pruebas que aduzca el funcionario demandado o el detenido, con posterioridad a la presentación de la acción, según lo dispuesto en el artículo 2589 del Código Judicial.

En el Habeas Corpus, la prueba preconstituida sólo se exige con respecto a la orden de detención, y cualquier otra prueba que se quiera aportar puede ser incorporada en la etapa procesal arriba descrita, por lo que se puede afirmar que la característica en estudio solamente rige parcialmente con respecto a esta materia.

La mayoría de las legislaciones recientes, en el campo de la justicia constitucional, han establecido períodos probatorios o al menos la posibilidad de decretarlos en caso de necesidad, para las distintas materias que la componen; éste es el caso de los ordenamientos jurídicos de Colombia, Costa Rica y Guatemala, por mencionar algunos.

f) No procede desistimiento

El proceso constitucional es un proceso de naturaleza pública, no sólo porque éste es del carácter de las normas procesales, sino porque el objeto del proceso también es público.

Con respecto a las distintas acciones de inconstitucionalidad, nuestra Constitución exige que las mismas, sean presentadas al Tribunal para que estos puedan entrar a conocer sobre los vicios que se le atribuyen a una disposición o acto, es decir, no permite el control constitucional de oficio, pero una vez que la acción es presentada, la misma no puede ser desistida, según lo establecido en el artículo 2553 del Código Judicial.

Si bien de que el Código en uno de sus artículos más pequeños, señala expresamente que "no cabe desistimiento", no explica el porqué de esta situación. El desistimiento entendido como uno de los medios extraordinarios de terminación de los procesos, involucra la disponibilidad del objeto

litigioso, o al menos una titularidad sobre el mismo. Si los funcionarios públicos o los particulares que actúan como demandantes en los distintos procesos constitucionales, se les permitiera poder desistir de los mismos, se estaría reconociendo que estas acciones tienen un carácter privado y no público. A pesar de que el control constitucional no puede ser iniciado de oficio, una vez entablado, su finalización es un deber y una obligación del tribunal.

Queremos ahora analizar, si procede el desistimiento en el Habeas Corpus y en el Amparo de Garantías, a pesar de ser éstas también acciones constitucionales de naturaleza pública; sobre el particular citaremos algunos precedentes del Pleno de la Corte Suprema, empezando por los fallos de 13 y 30 de septiembre de 1994, bajo la ponencia de la Magistrada Mirtza Franceschi de Aguilera, relacionados con acciones de Habeas Corpus en donde se decidió, en el primero:

"Como quiera que "toda persona que haya entablado una demanda, promovido un incidente o interpuesto un recurso, puede desistir expresa o tácitamente conforme lo establece el primer párrafo del artículo 1073 del Código Judicial, el Pleno de la Corte considera que debe acogerse el desistimiento presentado".

y en el segundo:

"El desistimiento presentado debe ser acogido porque ha sido presentado personalmente por el demandante y el procedimiento debe cesar porque la detenida ha recuperado su libertad".

En relación con el amparo de garantías, citaremos el fallo de 18 de septiembre de 1991, bajo la ponencia del Magistrado Faúndes, el cual establece el siguiente criterio:

"En este escrito se señalan las facultades expresas otorgadas al apoderado, entre las cuales se encuentra la de desistir a la acción. Frente a esa realidad y atendiendo a lo expuesto anteriormente procede la admisión del desistimiento formulado, por ajustarse a derecho".

Los fallos en mención, acogen el criterio de permitir el desistimiento en las citadas materias, basándose en un criterio analógico, al remitirse al artículo 1073 del Código Judicial, que regula el proceso civil.

No compartimos el criterio del Pleno de la Corte Suprema por diversas razones: la primera, se refiere a la aplicación apropiada de los nombres técnicos, especialmente en el caso del Habeas Corpus, donde se reconoce como desistimiento actuaciones de las partes, que lo que implican en la práctica, es una notificación al tribunal de que el detenido recobró su libertad, lo que técnicamente significa una sustracción de materia.

Respaldamos nuestra tesis en lo establecido en el artículo 2572 del Código Judicial, que señala: "el procedimiento de Habeas Corpus cesa una vez que el detenido haya recuperado, por cualquier causa, su libertad corporal". Como se puede apreciar, este artículo en ningún momento hace referencia a la posibilidad de desistir de la pretensión, una

vez que el detenido recupere su libertad, pero sí hace una referencia tácita a la sustracción de materia, al manifestar que el trámite cesará.

La segunda razón que nos lleva a diferir del criterio de la Corte, es el relativo a la aplicación por analogía del artículo 1073, norma característica del proceso civil, que permite la disposición del objeto litigioso, por ser el mismo de naturaleza privada. No comprendemos el porqué de la aplicación analógica de este artículo, en vez de utilizar los artículos 2553 o 2572, que son parte de las normas del proceso constitucional, estableciendo el primero, que no procede el desistimiento en los procesos de constitucionalidad y el segundo, como ya estudiamos, que hace una alusión tácita a la sustracción de materia en el Habeas Corpus.

Es más coherente la aplicación analógica de estos artículos, ya que los mismos regulan procesos similares al de amparo y por supuesto al Habeas Corpus (siendo una de las normas citadas parte de su procedimiento); además, estos procesos tienen la característica común, de que el objeto litigioso es de carácter público y por tanto, no le es posible a las partes disponer sobre él y esto se debe, a que si una persona se le priva de su libertad sin ceñirse a las formalidades o ve sus derechos y garantías lesionados de forma arbitraria, por un funcionario público, esta situación no solo afecta a los ofendidos sino también al Estado y al resto de la

colectividad.

g) Limitada intervención de terceros

Nuestra legislación, no permite la intervención de terceros en ninguno de los procesos de la justicia constitucional. Sostenemos este criterio a pesar de que en los procesos de inconstitucionalidad, existe un período de diez días de alegaciones públicas, ya que en estos procesos ni siquiera se reconoce la existencia de la parte demandada, por lo que menos pudiéramos hablar de terceros.

Asimismo, la participación abierta en esta etapa, no se podría considerar como una tercería, debido a que no se exige legitimación alguna, ni se pretende el objeto litigioso, ni se quiere asistir a una de las partes a lograr un fin que traiga como resultado un derecho u obligación indirectas.

En el siguiente capítulo profundizaremos más sobre este tema al hablar de la participación que deben tener los terceros en los procesos constitucionales. No queremos concluir con esta característica, sin agregar, que en otras legislaciones se hace una regulación extensa de esta materia.

h) Sólo proceden las acciones contra actos de autoridad

Nuestro ordenamiento jurídico, sólo permite la utilización de las acciones constitucionales, contra actos emitidos por autoridades públicas. Los artículos 50 y 203 de la

Constitución, al igual que los artículos 2545, 2550, 2565, 2660, entre otros, del Código Judicial, establecen la forma expresa que la detención, la orden de hacer o no hacer y la norma o acto acusado de inconstitucional, deben ser emitidos por una autoridad, para que puedan ser objeto de los procesos constitucionales.

Existen diversas posiciones, frente a la posibilidad de que se pueda accionar, constitucionalmente, frente a los actos de particulares. Una, sería no permitirlo, como es el caso de nuestra legislación, pero a esta se le podría criticar que no sólo las autoridades pueden violar la constitución, sino también los particulares; imaginemos el caso de una asociación que no permita el ingreso de personas de ciertas religiones o razas, esta circunstancia constituiría una discriminación y a la vez una posible violación constitucional, pero la misma no podría ser objeto de ningún tipo de acción legal. Nosotros nos mostramos en una posición ecléctica, es decir, que consideramos que en aquellos casos en que sean bienes o instituciones privadas de uso reservado para sus propietarios, no se debe permitir el empleo de las acciones constitucionales, porque esto constituiría una violación al derecho de propiedad; pero si las citadas actividades a pesar de ser privadas tienen un fin público o fueron creadas para brindar un servicio colectivo, consideramos que si se deberían consentir.

Por ejemplo: si se abre una biblioteca con fondos privados, pero la misma está destinada a dar un servicio a todo el público y en ella se prohíbe el ingreso de ciertas personas por razones de raza, sexo, profesión, religión, etc., o el caso de una asociación benéfica que reciba fondos por donaciones, pero que sus planes no incluyan ciertas personas por razones discriminatorias.

La otra posición que se puede tomar, es permitir las acciones constitucionales contra actos de los particulares como es el caso de la legislación de Costa Rica, que admite impugnar por inconstitucionales "normas de cualquier naturaleza y actos sujetos al Derecho Público", según el artículo 10 de la Constitución del vecino país.

Es evidente que, cuando se hace mención a normas de cualquier naturaleza, las mismas incluyen actuaciones de los particulares, si interpretamos el término norma en su sentido amplio, y al referirse a actos sujetos al Derecho Público, también estos cubren actos de particulares, por ejemplo, aquellos que tienen contratos con la nación a raíz de una licitación pública.

i) La controversia es de puro derecho

Esta es la primera de varias características que son exclusivas del proceso de inconstitucionalidad y se basa en el hecho de que el objeto del proceso es lograr una declaratoria

de inconstitucionalidad, la cual se va a obtener de la confrontación de la norma impugnada o el acto con la constitución, prescindiendo de elementos probatorios, salvo en los raros casos en que se pide la inconstitucionalidad por vicios en su formación o expedición.

El Pleno de la Corte al analizar estas acciones, debe hacer un estudio técnico del problema, para establecer si la norma o acto demandado es incompatible con la Constitución y por consiguiente no pueden coexistir.

j) La decisión no admite recurso alguno

El último párrafo del artículo 203 de la Constitución consagra esta característica al señalar:

"Las decisiones de la Corte en ejercicio de sus atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial".

No obstante de la claridad de este artículo, en los últimos años ha existido una proliferación de denuncias contra los Magistrados de la Corte, pretendiendo que la Asamblea los juzgue por decisiones tomadas en procesos constitucionales. Evidentemente se pretende algún tipo de decisión que revierta los efectos del fallo o permita, un nuevo análisis del mismo, por nuevos Magistrados, lo que no se daría aunque la Asamblea Legislativa condenara a uno o varios magistrados, ya que como mencionamos, estos fallos no admiten recurso alguno, sean

ordinarios o extraordinarios.

k) Consecuencias políticas de las sentencias

Esta característica, a pesar de no ser exclusiva de los procesos de inconstitucionalidad, en ellos se presenta con mayor notoriedad.

A principios de siglo, se discutió mucho sobre el verdadero carácter de la justicia constitucional y si la misma representaba un control jurisdiccional o de carácter político. En nuestros días, ya no se debate sobre el carácter jurisdiccional del proceso constitucional, desde el punto de vista doctrinal, aunque todavía es muy común escuchar que los fallos se realizaron siguiendo una finalidad política, situación a la cual no ha escapado Panamá.

A pesar de que las decisiones de los casos se producen de una manera jurídica, no podemos pasar por alto, que los efectos de esas decisiones, en muchas ocasiones, tienen una trascendencia que deviene en situaciones políticas, como bien lo ha señalado el autor español Pablo Pérez Tremps.

"Todo juicio de constitucionalidad es un juicio político".⁸

Precisamente esos efectos políticos, son los que, en muchas circunstancias, pretenden utilizar las personas descontentas con las decisiones, para alegar que las mismas,

⁸ Pérez Tremps (1985).

se dieron a espaldas del derecho o para favorecer intereses específicos.

1) La teoría del "Bloque de Constitucionalidad"

Esta teoría es de origen francés y fue acogida por nuestra jurisprudencia a través de los fallos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, fechados el 30 de julio y 30 de agosto de 1990; la misma se basa en que existen otros preceptos jurídicos distintos a la Carta Magna, que tienen rango constitucional y que le sirven a la administración de justicia para fundamentar sus decisiones.

Integran este bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia y la costumbre constitucional, algunos tratados internacionales aprobados por Panamá, particularmente los que versan sobre derechos humanos, el reglamento interno de la Asamblea Legislativa y las normas de las constituciones derogadas para actos expedidos y que surtieron sus efectos durante su vigencia.

Para finalizar citaremos un extracto del citado fallo de 30 de julio de 1990, el cual define con claridad las bases de esta teoría :

"Existe un conjunto normativo que integra, con la Constitución un bloque de constitucionalidad que sirven a la Corte como parámetro para emitir un juicio sobre la constitucionalidad de una norma jurídica o acto sujeto al control judicial de constitucionalidad".

6. Jurisdicción y Competencia:

Estos tópicos han sido parcialmente desarrollados en la exposición de los temas anteriores, por lo que no nos extendemos mayormente en el estudio de los mismos.

Si entendemos por jurisdicción la facultad de administrar justicia, fácilmente podemos señalar que todos los jueces que conocen las materias del proceso constitucional la poseen, por lo que debemos centrar nuestro análisis sobre la competencia, ya que ésta, no es ostentada de forma general.

Como ya indicamos, la competencia de los procesos de constitucionalidad es asignada al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por mandato del artículo 203 de la Constitución Nacional, a diferencia de las otras materias de la justicia constitucional, cuya competencia es fijada por el Código Judicial y distribuida entre distintos tribunales.

El criterio utilizado por nuestro legislador para distribuir la competencia, fue estipulado tomando en cuenta la jerarquía del funcionario que dicta la orden, ya sea de detención o la de hacer o no hacer según el caso.

El artículo 2602 del Código Judicial fija la competencia para conocer de la acción de Habeas Corpus en los siguientes términos: primero, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia conocerá de las detenciones que se hayan ordenado por un funcionario con mando y jurisdicción, en toda la República o en dos o más provincias; segundo, los Tribunales Superiores

encargados de asuntos penales, conocerán de las órdenes emitidas por un funcionario con mando y jurisdicción en una provincia; tercero, los jueces de circuito del Ramo Penal, de las órdenes de funcionarios con mando y jurisdicción en un distrito de su circunscripción; y cuarto, los jueces municipales penales, de los actos de autoridad con mando y jurisdicción parcial en un municipio.

El artículo 2607 de la misma excerta legal fija la competencia para conocer de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales en los mismos términos del artículo anterior, con la diferencia de que la establece para los jueces del Ramo Civil y que no le asigna competencia para conocer de esta materia a los jueces municipales; siendo los jueces de circuito los encargados de decidir sobre los actos de cualquier autoridad con mando y jurisdicción en un distrito o parte de él, lo que demuestra el interés del legislador en exigir mayores requisitos para el conocimiento de esta materia.

Finalmente, quisiéramos señalar que en otros ordenamientos jurídicos, también, se incluyen como materias integrantes del proceso constitucional, el juzgamiento de altos funcionarios del Estado, incluyendo el presidente de la república y los magistrados de la Corte Suprema, los conflictos existentes entre órganos del Estado y los conflictos que surjan entre comunidades autónomas.

7. El objeto del proceso:

El objeto del proceso en la Justicia Constitucional, siempre constituirá el restablecimiento del orden constitucional violado, ya sea la libertad personal, derechos o garantías individuales o la violación per se de los preceptos de la Norma Fundamental. Pero para un mejor estudio de éste, es necesario examinar cada materia por separado.

En el control de la constitucionalidad, en nuestro país, existen tres clases de procesos: el previo, el concreto y el abstracto; todos presentan un objeto principal y uno secundario. El principal, es de carácter declarativo, en donde se solicita al Tribunal el pronunciamiento con respecto a la constitucionalidad de una norma o un acto de aplicación general y el secundario, es el que guarda relación con las pretensiones específicas de cada proceso, siendo en el preventivo, el impedir la entrada en vigencia de una norma inconstitucional; en el concreto la no aplicación de una disposición en un proceso debido a su inconstitucionalidad y finalmente, en el abstracto, el interés altruista de que no se mantengan vigentes normas que pugnen con la Carta Fundamental, ya que en la mayoría de estos casos, el precepto no está siendo aplicado en detrimento del accionante y por ende, no le esta causando un perjuicio específico.

En los procesos de Amparo de Garantías Constitucionales y Habeas Corpus, se entremezclan las finalidades declarativas

y constitutivas, debido a que el objeto del proceso es un pronunciamiento del Tribunal, que manifieste la nulidad constitucional del acto de carácter individual y a la vez el cumplimiento de una obligación que nace de la Ley y la correspondiente cesación de la violación y el restablecimiento del derecho perturbado.

8. Cosa juzgada constitucional:

La cosa juzgada es una institución de gran importancia en el derecho procesal, ya que es la que le da seguridad jurídica a las decisiones de los tribunales, impidiendo la repetición de los litigios o su prolongación de manera indefinida.

La cosa juzgada produce los mismos efectos en los diferentes tipos de procesos, incluyendo los que conforman la justicia constitucional, pero su diferencia radica en los requisitos necesarios para que la misma opere. Por ejemplo, en nuestro proceso civil, el artículo 1014 del Código Judicial, exige identidad de personas, cosa pedida y causa de pedir para que se opere la cosa juzgada; elementos que coinciden con los requisitos de la cosa juzgada del proceso constitucional, con la salvedad del relativo a la identidad de parte.

La principal diferencia se presenta, en que en el proceso constitucional, a pesar de que los fallos son definitivos, una

orden o un acto pueden volver a ser revisados sobre su constitucionalidad, si existen cambios en las circunstancias que produjeron el fallo anterior. Esos cambios pueden ser reformas de las disposiciones o del acto, al igual que reformas en la propia constitución.

De igual forma, se puede argumentar que en estos casos, no se produce una excepción a la cosa juzgada, ya que ha cambiado la cosa pedida, por haber variado la norma impugnada o la constitución.

Antes de finalizar con este punto, queremos hacer mención a un caso que obtuvo una gran popularidad en los últimos meses del año de 1995 y que se encuentra íntimamente vinculado con este tema. Un ciudadano en ejercicio de la acción pública, pretendió impugnar por inconstitucional una ley, que había sido objeto de control previo, cuando aún se encontraba en proyecto, decidiendo la Corte que el mismo no era inconstitucional; al ordenarse el archivo del expediente, en virtud de la cosa juzgada, el ciudadano denunció a los magistrados de la Corte Suprema ante la Asamblea Legislativa por denegación de justicia.

Queremos destacar que precisamente en este caso, podemos apreciar con facilidad, la diferencia existente entre los procesos constitucionales y los civiles, con respecto al requisito de identidad de parte, ya que el fallo de la Corte se produjo como resultado de una acción presentada por el

presidente de la república en ejercicio del control previo u objeción de inexigibilidad y a pesar de que la segunda demanda fue presentada por una persona distinta y a través de una acción diferente, la acción pública, la misma no era viable porque la causa de pedir y lo pedido eran iguales.

9. Interpretación Constitucional:

La interpretación constitucional es un tema complejo que no pretendemos agotar en esta explicación, por lo cual nos limitaremos a estudiar, si tiene características propias que la diferencian de la interpretación legal o por el contrario se basan en los mismos métodos.

Según el Doctor César Quintero, en lo relativo a este tema existen tres corrientes distintas, las que explica :

"Tenemos, así, una según la cual la interpretación constitucional tiene características propias y excepcionales que la diferencian sustancialmente de la interpretación legal, así como de la reglamentaria y de la referente a los demás actos jurídicos subordinados a las normas de la Carta Fundamental. Está, por otra parte, la escuela de quienes consideran que la teoría general de la interpretación legal incluye la interpretación constitucional, aunque ésta presenta ciertas modalidades propias. Finalmente, tenemos la postura de los autores según los cuales la interpretación constitucional no constituye una especialidad distinta de la interpre-

tación jurídica general"

Estas corrientes son defendidas por distintos estudiosos del derecho, por ejemplo continuando con la cita del Doctor Quintero, Luis Carlos Sáchica defiende la primera postura, al indicar que las normas de Derecho Constitucional por su jerarquía e importancia, deben ser interpretadas de una forma especial distinta de las reglas generales de hermenéutica. Por otro lado, Jorge Tapia Valdés señala que la constitución a pesar de su jerarquía, sigue siendo una ley, que la misma forma parte del ordenamiento jurídico y por ende debe ser interpretada según las reglas comunes de interpretación.

Somos de la opinión que la corriente intermedia, citada por el Dr. Quintero, es la más apropiada y que con mayor claridad se ajusta a la realidad de la interpretación constitucional, debido a que las reglas de hermenéutica legal son aplicables a las normas constitucionales, pero siempre por su carácter de normas superiores hay que interpretarlas tomando en cuenta ciertos factores especiales, que no se utilizan en la interpretación legal.

El autor español Javier Pérez Royo, apoya este criterio, al sostener :

"Despejemos de entrada un posible malentendido. Las reglas tradicionales de la interpretación jurídica también son utilizadas en la interpretación de la Constitución. Si hasta este momento se ha

⁹ Quintero (1993)

podido dar la impresión de que no es así, tal impresión deber ser corregida. La diferencia entre la interpretación de la Constitución y de la ley no reside en que las reglas de interpretación de esta última no valen para la primera, sino que tales reglas son condición necesaria y suficiente para la interpretación de la ley, en tanto que son condición necesaria pero no suficiente para la interpretación de la Constitución. Pero son condición necesaria, y en cuanto tal dichas reglas tienen que ser tomadas en consideración".¹⁰

El citado autor sostiene, que adicionalmente a los criterios interpretativos legales, gramaticales, sistemáticos, teleológicos e históricos, también es necesario añadir otros especiales para la interpretación constitucional, como son los principios de unidad constitucional, de concordancia práctica, corrección funcional, de la función integradora y de la fuerza normativa de la constitución.

Todos estos criterios especiales, unidos a los comunes de hermenéutica legal, permiten una adecuada interpretación constitucional.

¹⁰ Pérez Royo (1994).

SUJETOS Y OBJETO DEL PROCESO

En este capítulo haremos referencia a los sujetos procesales, el grado de participación de los mismos en el proceso constitucional, las instituciones que requieren modificación y el objeto del proceso.

1. El Tribunal:

Constituye la principal figura dentro de la justicia constitucional, ya que es sobre él en quien recae la función de decidir sobre la constitucionalidad de normas o actos; tarea que por lo técnica y compleja, representa un reto para la actividad jurisdiccional.

Sostenemos que el Juez es el sujeto procesal protagónico en la Justicia Constitucional, porque las controversias en la gran mayoría de las ocasiones, son de puro derecho y por ende, la actividad de las partes se circunscribe a la presentación de hechos y alegaciones, correspondiendo al tribunal, la realización de la interpretación constitucional.

Con relación a la importancia de la figura del juez, dentro de la esfera de los sujetos procesales en nuestro Derecho, el Doctor Pedro Barsallo ha escrito:

"Se alude al Juez como el sujeto principal de la relación jurídica procesal y del proceso. Es a él a quien se dirige el actor o demandante pidiéndole una resolución jurisdiccional que reconozca, declare, de certeza o ejecute su derecho o pretendido derecho frente al demandado o como simple interesado peticionario ante la incertidumbre del mismo."¹¹

a) Composición:

Resulta complicado explicar de forma general, la composición de los diferentes Tribunales que conocen de la Jurisdicción Constitucional y a la vez enmarcarlos en un criterio común. Como ya se ha planteado, existen Salas y Tribunales Constitucionales. En algunos países es la Corte Suprema la que conoce de estos procesos, por lo tanto, no hay un criterio uniforme sobre el particular, por lo que tendremos que escoger uno para basar nuestra exposición, la que haremos sobre la base de los Tribunales Constitucionales, haciendo referencia sobre los otros sistemas.

En la mayoría de los países que cuentan con esta clase de tribunales, los mismos se encuentran divididos en Salas, existiendo materias de competencia del Pleno y materias de competencia de cada Sala. Estas normalmente, son dos y están conformadas por igual número de magistrados. En algunos países, como es el caso de España, sus atribuciones son idénticas y en algunos otros, son distintas, como el caso de

¹¹ Barsallo (1988).

Alemania. Estas Salas se dividen, a su vez, en Secciones, a las cuales se les encomienda la tramitación de los casos y la decisión de las resoluciones interlocutorias.

El número de Magistrados que conforma el Tribunal, no es una circunstancia que represente un aspecto de importancia, debido a que dicha cantidad va a variar según el volumen de casos y el presupuesto de cada institución. A pesar de ello, resulta muy conveniente el poder contar con suficientes Magistrados que permitan la creación de dos Salas dentro del Tribunal, para poder dotarlos de competencias distintas.

En el caso de Alemania, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, decide las controversias referentes a los derechos y garantías básicas y la Segunda, conoce las controversias que surjan entre instituciones del Estado; reservando para el Pleno, las demandas y advertencias de inconstitucionalidad, las actuaciones de los partidos políticos y el enjuiciamiento del Presidente de la Federación.

De lo expuesto, resulta ahora necesario, explicar cómo la adopción de este sistema pudiera beneficiar a nuestro país o si en cambio, sería más conveniente la adopción de un Tribunal con un número menor de integrantes y que no esté dividido en Salas.

Hemos expuesto a lo largo de este trabajo de investigación, la necesidad urgente de centralizar el conocimiento de la materia de Amparo de Garantías y de darle un procedimiento

más técnico a las materias que componen la Justicia Constitucional, sin que esto represente un retraso en la tramitación de los expedientes. Por ello consideramos prudente la recomendación de adoptar un Tribunal Constitucional complejo, dividido en Salas y conformado por un número de Magistrados que no debe ser inferior de seis.

Este sistema, permitiría la existencia de una Sala, encargada de conocer los Amparos y otra competente para conocer de los Habeas Corpus; para el Pleno, se reservaría el control de la constitucionalidad, el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado y la solución de los conflictos entre los Organos del Poder Público.

También, con esta fórmula, se mantiene el sistema de especialización de los funcionarios en el conocimiento de materias específicas y permite que las decisiones sobre el control de la constitucionalidad, continúen siendo tomadas por un número significativo de Magistrados.

En nuestro país, el Tribunal competente para conocer de las materias relacionadas con el control de la constitucionalidad, es el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el cual se encuentra integrado por nueve miembros. En el Pleno, no existen divisiones ni en Salas, ni en Secciones, para conocer temas diversos sobre estas materias. La única segmentación existente, es la relacionada con la asignación de un Magistrado Ponente, quien será el encargado de la tramitación procesal

del expediente y de la elaboración de un proyecto de fallo que posteriormente es presentado al Pleno.

b) Nombramiento:

Es de fundamental importancia, el escogimiento de un adecuado sistema de nombramientos de los Magistrados que conforman estos tribunales, para así garantizar, en lo posible, una real y verdadera independencia de estos funcionarios.

En Panamá, el sistema de nombramiento es totalmente político, ya que es el Presidente de la República el que designa a los Magistrados, los que posteriormente deben ser ratificados por la Asamblea Legislativa.

Sería conveniente la implantación de un mecanismo de selección basado en los méritos personales de los aspirantes y combinarlo con un sistema de ratificación, que permita depurar cualesquiera defectos subjetivos o personales, relacionados con cuestionamientos de honestidad, objetividad e imparcialidad de estas personas.

Proponemos un sistema que se base en concursos para llenar las plazas y que los mismos, sean organizados y supervisados por el Pleno de la Corte y que de los distintos aspirantes, se elija una terna utilizándose como método para su elección las mejores puntuaciones. Esta terna se enviará a la Asamblea Legislativa la cual, deberá realizar sesiones

especiales de ratificación, en las que se permita la presentación de cuestionamientos públicos a los aspirantes. Una vez terminadas estas sesiones, la Asamblea realizará votaciones para el escogimiento de la persona que llenará la vacante. Para que un aspirante sea seleccionado, requerirá dos tercios de los votos del total de los miembros del Parlamento.

Para que este sistema sea efectivo, es necesario modificar el sistema de puntuación que existe, en la actualidad, en la Carrera Judicial y suplantarlo por uno más técnico y que haga mayor énfasis, en las ejecutorias personales y créditos académicos, que en cursos y seminarios.

En lo relativo a las causales de destitución, suspensión, sanciones disciplinarias, impedimentos, recusaciones, deberes y obligaciones de estos funcionarios, consideramos que las mismas deben seguir el sistema implantado por el Código Judicial para los Magistrados y Jueces.

c) Facultades:

El Juez Constitucional se encuentra investido de las mismas facultades de los Jueces ordinarios, como lo son los poderes de decisión, coerción, documentación, ejecución, ordenatorias o de instrucción y disciplinarias, pero aparte de ellas, estos funcionarios cuentan con un grupo de facultades especiales que se manifiestan a través de sus fallos, razón por la cual tienen una íntima vinculación con los distintos

tipos de sentencia.

El Poder de documentación se manifiesta en la facultad de obtener y aportar pruebas de oficio, facultad que en nuestra legislación se encuentra estipulada en los artículos 2552, 2590 y 2614 del Código Judicial; el Poder de coerción está ampliamente regulado y permite al Juez imponer multas pecuniarias y hasta pena de arresto, según lo dispuesto en los artículos 2561, 2586, 2603, 2604, 2605, 2622 y 2623 del mismo código; el Poder de ejecución se contempla en los artículos 2561, 2593 y 2623 de la misma excerta legal.

El Poder de decisión no encuentra mayor regulación en nuestro país y sólo se manifiesta en la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes o la improcedencia de las órdenes y actos que violan los derechos y garantías. En otras legislaciones como es el caso de Alemania y Austria, el Juez Constitucional está facultado no sólo para derogar las leyes y actos, sino que, también, puede poner en vigencia normas derogadas, para llenar vacíos legislativos de forma temporal, sujetar la constitucionalidad de una ley o acto a una interpretación en específico e introducir o eliminar frases o palabras, para excluir el vicio de inconstitucionalidad. Abundaremos sobre este tema cuando desarrollemos los distintos tipos de sentencia.

d) Prohibiciones y deberes:

En nuestro concepto el Juez Constitucional, está sujeto a las mismas prohibiciones que los jueces ordinarios, por lo cual este punto no requiere mayor desarrollo. El único tema que merece una mención especial, es el relacionado con la prohibición de emitir felicitaciones o censuras de los actos efectuados por cualesquiera de los órganos del Estado y ello es así, debido a que entre las funciones que comúnmente se le asignan al Juez Constitucional, está la de resolver los conflictos surgidos entre órganos del Estado y por ello cualquier declaración sobre el particular, comprometería su imparcialidad y su credibilidad, lo que da como resultado una mayor necesidad en evitar estas situaciones.

2. Las Partes:

Son aquellos sujetos procesales, que se encuentran en posiciones opuestas con respecto a la pretensión. Según Guasp "son partes procesales aquella que formula y aquella frente a quien se formula la pretensión objeto del proceso" ¹².

El concepto de partes no sufre modificaciones dentro del proceso constitucional, por lo que no resulta necesario ensayar una nueva definición, pero el objeto de esta sección, no es el de definir la acepción de partes dentro de este tipo

¹² Guasp (1952) En: González Pérez (1980).

de procesos, sino por el contrario, hacer un análisis de su regulación legal y su participación real como verdaderos sujetos procesales; para ello es necesario estudiar cada materia por separado.

a) Legitimación por materia:

Iniciaremos con el Amparo de Garantías y el Habeas Corpus, que presentan mayor claridad, para finalizar con las acciones que forman parte del control constitucional.

a.1) Las partes en el Amparo:

La existencia de partes en el proceso constitucional de Amparo, es reconocida ampliamente desde el punto de vista doctrinal, así como desde el punto de vista de nuestro ordenamiento jurídico.

El Código Judicial de Panamá, en su artículo 2608, define las figuras del sujeto activo y pasivo en este proceso de la siguiente manera:

"En la tramitación de la acción de Amparo se considera como demandante a la persona interesada que lo promueve; y como demandado, al funcionario que haya dictado la orden cuya revocatoria se pide."

Una vez establecida la existencia de partes en este proceso, consideramos conveniente profundizar en el tema para determinar quiénes son las personas legitimadas para promover esta clase de demandas.

Si hacemos un enfoque conjunto entre los artículos 50 de la Constitución y el ya citado 2608 del Código Judicial, podemos deducir que tendrán legitimación para promover el recurso, cualquier persona interesada que lo presente en nombre del afectado por la orden de hacer o de no hacer, pero la redacción de la parte final del artículo 50 de la Constitución no deja dudas de que pudiera ser cualquier persona aun sin presentar ningún interés, cuando señala: "...tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona." De lo indicado, se pueden deducir diversas conclusiones: que se crea una acción pública; que la acción la pueda ejercer cualquier persona con interés pero sólo en nombre del afectado; o que se crea un sistema de intervención de terceros como coadyuvante del demandante.

De las distintas posturas expuestas, nuestra Corte Suprema a través de la jurisprudencia, ha reconocido la segunda, estableciendo un mecanismo de representación procesal según el cual sólo podrán accionar en el Amparo, el interesado y terceras personas no afectadas, siempre que lo hagan en nombre o en interés del afectado.

El citado reconocimiento fue emitido a través del fallo de 5 de noviembre de 1990, el que en sus partes pertinentes señala:

"Esta persona quien no es el agraviado directamente, no puede ser extraño al interés de la persona contra la cual se pide o se ejecuta la orden de hacer o de

no hacer. Mal podría un tercero, quien tenga un interés contrario a la persona agraviada, acudir a presentar un recurso de Amparo de Garantías Constitucionales."

En el citado fallo, se produjo el salvamento de voto de los Magistrados Edgardo Molino Mola y César Quintero, quienes sostuvieron principalmente, que la interpretación realizada por la mayoría, no era la más acorde con la redacción del artículo 50 de la Constitución y que en nuestro país ni en la doctrina, existe la acción pública en materia de Amparo, por exigirse la titularidad de un interés legítimo.

En nuestra opinión, las divergencias surgidas en este fallo, se deben, como manifiesta el salvamento de voto, "a lo inexacto y poco feliz de la redacción" del artículo 50 de la Constitución. Sin embargo, a pesar de que coincidimos con los disidentes desde el punto de vista doctrinal, en que el Amparo debe suponer la protección de un interés legítimo (salvo en los casos de intereses colectivos y difusos), nuestro ordenamiento pareciera establecer la "inconveniente fórmula" de un sistema similar a la acción pública, con la diferencia de que se exige que la demanda se presente en nombre del afectado.

Con base en esta sentencia, se podría interpretar que nuestra jurisprudencia ha permitido la intervención de terceros en el Amparo en una forma muy limitada. Empero si entendemos por tercero aquél que en el momento de trabarse la relación jurídico procesal, no tiene la calidad de parte, por no ser ni demandante ni demandado, entonces, podemos concluir

que estamos en presencia de una especie de representación pública o como un régimen abierto de legitimación activa, es decir, la posibilidad de ser demandante en un proceso o como lo llaman los mexicanos, una representación extraordinaria.

La legitimación pasiva, recaerá siempre en el servidor público que emitió la orden de hacer o no hacer, como funcionario y no como persona natural. Esto significa que en el Amparo se deberá demandar al funcionario y no a la persona, es decir, si en el período de tiempo transcurrido entre la emisión de la orden y la demanda, el titular del cargo cambia, la demanda se debe presentar contra el nuevo funcionario, independientemente de que no sea la misma persona natural que el firmante de la resolución.

a.2) Las partes en el Habeas Corpus:

A diferencia del proceso de Amparo, nuestro Código Judicial no establece claramente la existencia de partes en este tipo de juicios, pero el establecimiento de las mismas se puede identificar claramente de la lectura del artículo 2573, que establece la persona o personas que ostentan la legitimación activa, al señalar: "La demanda de Habeas Corpus puede interponerla la persona agraviada o cualquiera otra en su beneficio, sin necesidad de poder." Y así mismo, el artículo 2589, hace referencia a la figura del demandado, recayendo la misma sobre el servidor público que dictó la orden de detención.

Como se desprende de lo ya explicado, en el Habeas Corpus no hay duda de que la legitimación activa es ejercida solamente por personas con interés legítimo, al igual también, por cualquier persona con o sin interés o poder de representación.

La legitimación pasiva recaerá siempre sobre el funcionario que emitió la orden de detención, por lo que los mismos señalamientos efectuados en el punto anterior, son aplicables también en esta materia.

a.3) Las partes en el proceso de control de la constitucionalidad:

El ordenamiento jurídico nacional, no contempla la existencia de partes en ninguno de los distintos procesos de control de constitucionalidad, a diferencia de otros países como es el caso de España, Brasil, Chipre, que presentan un sistema en el cual la norma o acto demandado va a ser representado por un funcionario específico que la defenderá y el demandante será el que promueva el recurso.

El hecho de que estos países contemplen el procedimiento antes descrito, no significa que en sus procesos de control constitucional existan partes, al menos en el sentido más estricto del término, debido a que el hecho de asignarle a la norma o acto un defensor, no indica que el citado defensor asuma la posición de demandado, suplantando a aquéllos.

Resulta necesario manifestar que, a pesar de que nuestro sistema de control constitucional no establece la figura de la legitimación pasiva, sí se identifica con claridad a las personas que pueden ejercer el derecho de acción estableciendo, en algunos casos, una legitimación restringida y en otro, una pública, lo que contrasta con el sistema de legitimación cerrada que funciona en otros países.

A pesar de lo ya expuesto, resulta indispensable realizar un estudio pormenorizado de cada una de las materias que conforman el control de constitucionalidad en Panamá, para así determinar la posibilidad de que en un futuro, se introduzca la figura del demandado o, por lo menos, otorgarle una representación.

Para cumplir con el fin arriba expuesto, empezaremos con el análisis de la participación de los sujetos procesales en la objeción de inexecutable, desde el punto de vista constitucional y legal.

El artículo 163 de la Constitución establece la posibilidad de que el Presidente de la República, objete los proyectos de ley cuando le son remitidos para su sanción y el artículo 165 de la misma excerta, señala que dicha objeción puede ser efectuada bajo el convencimiento de que el proyecto adolece de vicios de inconstitucionalidad. Así mismo, el artículo 2547 del Código Judicial, permite el control previo de proyectos de reformas constitucionales por cuestiones de forma.

No nos adelantaremos en la tramitación de esta acción, ya que la misma será objeto de estudio en el siguiente capítulo, y por ello pasaremos directamente al estudio de los participantes en el proceso.

En virtud de lo establecido en el artículo 178, numeral 6 de la Constitución, sólo el Presidente de la República posee la legitimación activa para promover la acción conocida como objeción de inexecutable. El Código Judicial, a simple vista, pareciera presentar una fórmula distinta al hacer mención, en los artículos 2545, 2546 y 2547 " a las objeciones de inexecutable que presente el Organo Ejecutivo", pero este mecanismo no difiere del fijado en la Constitución, ya que en este tipo de actos, el poder ejecutivo se encuentra representado por el Presidente dentro de las acciones que puede ejercer por sí sólo.

La acción recaerá sobre el proyecto de ley respectivo, pero la misma carece de representación procesal, por no ser una persona natural o jurídica y por no tener una representación formal a través de un funcionario.

Sobre este tema, consideramos oportuno referirnos al Derecho Comparado, para tener otros elementos que nos permitan dilucidar, si nuestro sistema es el mejor o presenta posibilidades de ser mejorado.

El artículo 140 de la Constitución de Chipre, regula la figura del control previo de constitucionalidad de leyes o

acuerdos de las Cámaras de Representantes, pero no a través de una demanda, sino por medio de una consulta de obligatorio acatamiento.

Con independencia de la discusión doctrinal sobre la naturaleza jurídica de las decisiones en estos casos, tema que también desarrollaremos más adelante, el sistema de Chipre resulta ser muy similar al reconocido por nuestra jurisprudencia, de la cual discrepamos, por lo que se facilita su comparación.

El citado artículo 140 de la Constitución de Chipre, obliga al Tribunal Constitucional a escuchar las alegaciones formuladas en nombre del Presidente y Vicepresidente de la República, que conjuntamente son los facultados para iniciar el control constitucional y de las que se formulen en nombre de la Cámara de Representantes.

Con base en el artículo mencionado, concluimos que el Presidente y Vicepresidente de Chipre, de manera conjunta pueden iniciar la consulta de constitucionalidad de un proyecto de ley o de acuerdo, que la Cámara de Representantes debe ser escuchada en igualdad de condiciones, con respecto a los funcionarios del Poder Ejecutivo y que sólo los citados funcionarios, pueden intervenir en este trámite.

Todo lo anterior significa, que si Chipre reconociera la posición doctrinal que señala que, el control previo es un proceso de carácter jurisdiccional y no una consulta vinculan-

te, se pudiera sostener que la intervención de las Cámaras de Representantes se hace en ejercicio de una legitimación pasiva y por razón de la obligatoriedad de darle traslado y de ser escuchado en el proceso, la figura a la que más se asemejaría es a la del demandado.

Pero debido a la posición doctrinal adoptada por este país, debemos reconocer que en estos trámites, tampoco se da la presencia de partes ya que ni siquiera existe un proceso.

Queremos reservar nuestra opinión sobre la legitimación pasiva en los procesos de control constitucional, hasta terminar el estudio de las diferentes materias que estamos desarrollando.

Sobre el tema del control concreto es importante señalar, que éste también presenta una discusión doctrinal, no sobre el carácter de las decisiones, sino con respecto a la existencia de una o dos figuras dentro de la materia; hay autores que consideran que la Advertencia y la Consulta de Constitucionalidad son figuras distintas y otros que son iguales, pero el tema lo desarrollaremos oportunamente.

La legitimación activa recaerá de forma exclusiva en la consulta, sobre el funcionario encargado de impartir justicia en el caso concreto y en la Advertencia sobre una de las partes, según lo establecido en el artículo 203 de la Constitución panameña y en el numeral 2, del artículo 2575 del Código Judicial, por lo que consideramos que este aspecto no

presenta problemas teóricos ni prácticos en nuestro sistema, pero a pesar de ello, queremos señalar que algunas legislaciones permiten que el proceso se inicie de oficio, como es el caso de Austria, en donde el Artículo 140 de la Constitución, permite al Tribunal Constitucional conocer de oficio sobre los posibles vicios de inconstitucionalidad de una ley, que tenga que aplicar a un litigio pendiente.

La legitimación pasiva, como ya indicamos, no es ejercida ni otorgada a ningún funcionario o corporación en nuestro país, por ello estamos obligados a analizar el derecho extranjero en busca de posibles respuestas sobre el particular.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español, en su artículo 35, concede a las partes y al Ministerio Público el derecho a ser oídos antes que la decisión sobre la "Cuestión de Constitucionalidad", nombre con el cual se llama a la Consulta de inconstitucionalidad en ese país, sea emitida por el Tribunal.

España es uno de los países que cuenta con un sistema restringido de legitimación, lo que significa que sólo pueden participar en el proceso, las personas expresamente autorizadas por la ley y no existe, un período de alegaciones públicas, como en Panamá; por ello, al permitirse la intervención de las partes del proceso que originan la Consulta y del Ministerio Público, se puede argumentar que se les está legitimando para actuar, pero dicha legitimación no

puede entenderse como una facultad para ser parte, y mucho menos, como una legitimación pasiva.

No se puede sostener que la legitimación que se otorga a las partes del proceso original y al Ministerio Público sea activa o pasiva, debido a que el citado artículo 35 les permite "alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad". Lo que significa, en mi opinión, que sólo se les permite alegar sobre la admisibilidad de la consulta y no sobre el fondo, es decir, sobre la constitucionalidad de la norma que se impugna.

Para finalizar, debemos comentar sobre la posible existencia de partes en el control abstracto, en nuestro país y desde el punto de vista del derecho comparado.

El artículo 203, numeral 1, de nuestra Carta Fundamental faculta a "cualquier persona" para interponer demandas de inconstitucionalidad contra normas o actos por motivos de fondo o de forma. En razón del texto del citado artículo, cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjero, se encuentra en capacidad de ejercer válidamente acciones de este tipo.

La figura del demandante queda claramente determinada, en la persona que inicia el proceso, pero no existe un sujeto que represente al demandado, es decir, la Ley y por ende, estos procesos carecen de una persona que ejerza la legitimación pasiva.

En el ordenamiento jurídico español, hay un grupo limitado de personas que pueden iniciar el control constitucional abstracto y, adicionalmente, se asigna por Ley un representante del acto o norma demandado.

El artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, contempla los funcionarios con legitimación activa para poner en marcha el control abstracto, éstos son: el Presidente del gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta senadores, cuando se trate de actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley, tratados internacionales y las leyes de la República. También tienen legitimación los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, para demandar la inconstitucionalidad de actos o normas que puedan afectar su ámbito de autonomía.

Solamente estos funcionarios pueden ostentar la calidad de demandantes, en dichos procesos, con lo cual se establece una legitimación restringida.

El artículo 34, numeral 1 de la citada Ley, contempla un precepto que pareciera otorgar legitimación pasiva dentro del proceso y que por sus connotaciones transcribiremos:

"Admitida a trámite la demanda, el Tribunal Constitucional dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de su Presidente al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, en caso de que el objeto del Recurso fuera una Ley o disposición con

fuerza de Ley dictada por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas."
(El subrayado es nuestro)

Se observa con claridad, que el citado artículo le asigna a la norma o acto un representante y se establece la carga para el tribunal, de dar traslado al funcionario legitimado según el caso. Pero como ya hemos señalado, que aun en estas circunstancias, es difícil concluir que existe un demandado, como sujeto procesal, en los procesos de control constitucional.

Para aclarar lo antes expuesto, queremos manifestar que esta Representación a través de un traslado forzoso, es muy similar a la intervención del Procurador de la Administración, en nuestro país, en representación del acto impugnado en el control de la legalidad, en aquellos casos en que se encuentra obligado a defender el Acto. En estos supuestos, el Procurador de la Administración no asume el papel de demandado, sino solamente del su representante.

a.4) Intervención del Ministerio Público

La intervención del Procurador General de la Nación y el de la Administración, en los procesos de control de la constitucionalidad, no se puede entender como una actuación de parte, sino por el contrario su actividad se desarrolla como una especie de consejero o asesor del tribunal, cuya misión

principal es velar por el mantenimiento del orden y supremacía constitucional.

El Ministerio Público no interviene en los procesos de Amparo de Garantías, pero normalmente juega un papel preponderante en las acciones de Habeas Corpus, ya que en la mayoría de las ocasiones resulta ser el demandado, por pertenecer al mismo, el funcionario que dicta la orden de detención.

b) Intervención de terceros:

En la misma forma en que iniciamos la explicación de los sujetos procesales que constituyen las partes, igual haremos con el desarrollo de la figura de los terceros, iniciando con las acciones de Amparo y Habeas Corpus, para terminar con el control de constitucionalidad.

Consideramos prudente indicar que nuestro Código Judicial, no contempla la posibilidad de que se dé una intervención de personas distintas al demandante ni al demandado, en los juicios de Amparo y de Habeas Corpus; en el control de constitucionalidad impera una realidad diferente, pues, como ya expusimos, no se puede siquiera hablar de la existencia de partes en estos procesos; pareciera, entonces, que mucho menos podríamos hablar de la existencia de terceros, situación que desarrollaremos más adelante.

b.1) Participación de terceros en el Amparo

Como ya mencionamos, la Constitución Nacional, en su Artículo 50 y el Código Judicial, en sus Artículos 2606 y 2608, son los que fijan los criterios para determinar la legitimación en esta materia. Por el momento, en Panamá no existe un régimen de participación de los terceros en el Proceso Constitucional de Amparo, pero esto no significa que no haya la necesidad de su implementación.

En esta materia, es muy común que la orden que se demanda y que causa un perjuicio al accionante a la vez, es beneficiosa para un tercero, que no puede participar en el proceso. Los casos más frecuentes se dan en los amparos contra resoluciones jurisdiccionales, en donde el demandante es el perjudicado con la decisión y el demandado, el Juez. Sin embargo, el beneficiado con la resolución original, no puede participar, a pesar de que se verá directamente afectado si la resolución se revoca.

Consideramos que es de suma importancia, ahora, desarrollar las diversas soluciones que al problema planteado nos brindan las legislaciones extranjeras y, para ello, estudiaremos los Sistemas Jurídicos de: España, a través de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979; Alemania, a través de la Ley de la Corte Constitucional Federal de 1951; Costa Rica, por medio de la Ley 7135 de 1989 sobre la Jurisdicción Constitucional; y Guatemala, por medio

del Decreto No. 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, referente a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

b.1.1) Modalidad de Tercerías en el Amparo a nivel doctrinal

Los tipos de intervención procesal de terceros en el proceso de Amparo, son más reducidos que los que existen en materia civil y, en algunos casos, presentan un serie de peculiaridades que imposibilitan su clasificación, según este sistema del proceso civil, pero a pesar de ello, trataremos de explicar las diversas modalidades de participación de terceros en base a dicha clasificación.

- La Intervención como Coadyuvante.

En materia civil ocurre con la participación en un proceso de cualquier persona, con un interés personal en el resultado del mismo, sin que los efectos de la sentencia lo afecten de forma directa, pero puede resultar perjudicado con un pronunciamiento desfavorable contra la parte, con lo que guarda una relación sustancial (Artículo. 592 Código Judicial).

En el Amparo, la pretensión es el restablecimiento al demandante de un derecho o una garantía constitucional violada, por lo que el tercero beneficiado o perjudicado por la resolución o el acto demandado, no pretende el objeto litigioso, pero sí tiene un interés en el resultado del

proceso, ya que puede ser afectado o favorecido por él, según sea el caso.

En la legislación española, el Artículo 47 de la citada Ley 3 de octubre de 1979, consagra expresamente la posibilidad de participar como coadyuvante del demandado (o funcionario público), a la o las personas favorecidas por la resolución o acto "en razón del cual se formula el recurso o que ostente un interés legítimo".

A diferencia del Sistema Civil, en el Amparo español sólo se permite la intervención adhesiva simple en forma pasiva, es decir, como coadyuvante del demandado. A partir de la intervención, el tercero podrá alegar y solicitar la modificación de la decisión sobre suspensión, en base a circunstancias sobrevivientes.

En Costa Rica, el Artículo 34 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en su párrafo tercero, permite la intervención como coadyuvante del actor o del demandado a todo "el que tuviere un interés legítimo". Como podemos apreciar, el sistema de la legitimación para la participación del tercero, es prácticamente igual en el Proceso Español y el Costarricense, además, en ambos, se les permite las alegaciones en audiencia; pero se diferencian en el hecho de que en Costa Rica se permite la intervención coadyuvante activa y pasiva y, asimismo, se estipula la posibilidad de presentar pruebas, situación no regulada en el Derecho Español.

En Alemania, la Ley de la Corte Constitucional Federal en su Artículo 23, establece la posibilidad de la participación de terceros, al referirse al traslado de la demanda, "que deberá hacerse sin demora al demandado y a cualquier otra parte". Adicionalmente, el Artículo 32 hace referencia a los terceros que pueden acompañar a las partes principales, al hacer referencia a las ordenes temporales del Tribunal en procesos de urgencia, lo que se puede interpretar como una intervención coadyuvante.

- Intervención Litisconsorcial

Se da en los casos en que es indispensable que concurren varias personas al proceso, como demandantes o como demandados, ya que se trata de una relación indivisible o por razones de conveniencia, es decir, el litisconsorcio necesario o facultativo.

El ya citado Artículo 47 de la Ley Española del Tribunal Constitucional, también regula la posibilidad de una actuación litisconsorcial, siendo la misma de carácter facultativo y sólo respecto al sujeto pasivo, teniendo el litisconsorte las mismas facultades procesales de la parte con que participa.

En el Derecho Guatemalteco, el Artículo 34 hace mención a una forma de intervención de terceros que pudiera considerarse litisconsorcial o una especie del llamamiento "ex-officio", pero hecho por las partes.

Consideramos que puede ser litisconsorcial, en los casos en que el demandante o el demandado comunique al Tribunal, la existencia de terceras personas que defiendan su misma pretensión, y debido a que este mismo Artículo le da el carácter de parte a los que intervengan como resultado de esta citación, podemos concluir que es una intervención litisconsorcial y no coadyuvante. De la misma manera, consideramos que el litisconsorcio puede darse en sus dos manifestaciones, necesario cuando "el interesado sea parte en las diligencias" o facultativo, cuando "tenga alguna otra relación jurídica". El otro supuesto señalado lo desarrollaremos cuando estudiemos el llamamiento "ex-oficio".

- La Intervención Principal

Se produce cuando un tercero pretende en todo o en parte la cosa o derecho controvertido. Esta modalidad de intervención de terceros del Proceso Civil, no es aplicable de una manera integral en el proceso de amparo y sólo la podremos comprender si entendemos, que el interviniente principal no va a querer para sí el derecho controvertido, es decir, las garantías constitucionales violadas, sino que lo pretendido va a ser el mantenimiento del "status quo" a través de la manifestación de un interés distinto, al que posee el funcionario demandado.

Una vez hecha la aclaración anterior, sigamos con el estudio de esta figura a nivel del derecho comparado.

El ya comentado Artículo 34 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica, en su párrafo segundo establece lo siguiente:

"Se tendrá también como parte el tercero que derive derechos subjetivos de la norma o del acto que cause el proceso de Amparo".

Como podemos apreciar, este artículo hace una regulación muy precisa de la figura que hemos asemejado a la intervención principal; es el caso de un tercero que sin ser demandante o demandado, ni citado por uno de ellos o por el Juez, se presenta al proceso por derecho propio derivado de la titularidad de derechos subjetivos, que tienen relación con el proceso de amparo, por ser una consecuencia de la norma o el acto demandado. Todo ello, nos lleva a interpretar que este tercero no comparece como un simple ayudante del demandado, sino que, por el contrario, es una parte más que va a esgrimir sus propios derechos.

En Alemania, la mejor forma de entender la intervención que regula el Artículo 23 es la que lo ubica como una intervención principal, ya que se refiere a la participación de otras partes con facultades similares a las del demandado, como por ejemplo, contestar la demanda.

A pesar de que es claro que la intervención del Ministerio Público no es de un tercero, ya que la propia Ley da la titularidad de la Legitimación Activa al igual que al Defensor del Pueblo, estimamos que la intervención del Ministerio

Fiscal puede asemejarse en algunas ocasiones a la Intervención Principal.

Este grupo reducido de casos, se pueden dar cuando este Organismo de Investigación, actúa en ejercicio de pretensiones distintas de las esgrimidas por las partes. En España, el Ministerio Fiscal interviene en todos los procesos de Amparo, pero actúa no en defensa de una de las partes, sino en defensa de la legalidad de los ciudadanos en general y de los intereses públicos tutelados por la Ley, según el numeral segundo, del ya citado Artículo 47.

Es en este último supuesto en donde consideramos que existe mayor posibilidad de una participación similar a la Intervención Principal, puesto que puede darse la situación de que el interés público no sea defendido por el funcionario demandado y que por ello, el Ministerio Fiscal ocupe una posición distinta a la de aquél y a la del demandante, que normalmente va actuar en defensa de sus intereses personales.

Para una mejor ilustración de este punto, daremos el siguiente ejemplo: El Gobernador de una provincia prohíbe el tránsito de cierto grupo de personas por su territorio alegando razones de seguridad social; los afectados por la medida presentan un amparo en base al derecho constitucional al trabajo y, que dicha medida les impide el acceso al lugar donde laboran. En este caso el Ministerio Público debe intervenir en defensa del interés público, es decir, la

libertad de tránsito.

- Llamamiento "Ex-Oficio"

Ocurre cuando el proceso se está utilizando con fines fraudulentos en perjuicio de terceras personas que no están presentes en el mismo, citándolos para que comparezcan y hagan valer sus derechos. Para aplicar esta figura al proceso de Amparo, también es necesario hacer un ajuste, aunque en este caso es mínimo, a su contenido, en lo relativo a la advertencia de un fraude o colusión por parte del Juez. En el amparo el fraude o la colusión, no es la razón de ser del llamamiento, sino el de citar al proceso a todas aquellas personas que puedan ser perjudicadas por el resultado del mismo, en base al principio constitucional del debido proceso, que obliga a dar audiencia a cualquier posible afectado por la decisión jurisdiccional.

Una vez aclarada esta circunstancia, entremos a considerar las disposiciones jurídicas que para esta materia presentan las legislaciones en estudio. El numeral segundo del Artículo 46 de la Ley Española del Tribunal Constitucional establece la posibilidad de una especie de llamamiento "ex-officio" para los casos en que la acción de Amparo sea promovida por el Defensor del Pueblo o el Ministerio Fiscal. En estos casos, el Tribunal debe comunicar "a los posibles agraviados que fueren conocidos" de la interposición de la demanda. Como se puede apreciar el Tribunal tiene el deber de

comunicar a los posibles agraviados de la interposición de la acción, para que comparezcan al proceso para hacer valer sus derechos.

Ahora bien, es interesante determinar ¿qué criterios va a utilizar el Juez para conocer a estos posibles perjudicados con el Amparo? Consideramos que la mejor manera de contestar a esta interrogante es utilizando el criterio contemplado en el Artículo 47 de la misma ley, es decir, " las personas favorecidas por la decisión, acto o hecho " que se demanda y todo aquel que tenga un interés legítimo. Es entonces, relativamente fácil determinar quiénes van a ser los posibles agraviados en el primer caso, pero en el segundo, puede ser muy difícil para el Juez determinar quién tiene un interés legítimo. Es por ello, que el citado párrafo del Artículo 46, también contempla la obligación de anunciar la interposición del Amparo en el Boletín Oficial, para que además de los citados, comparezcan todos los interesados.

La única deficiencia que encontramos a éste sistema, es que limita la forma del llamamiento "ex-oficio", sólo a los casos en que el recurso sea interpuesto por el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, no permitiéndosele por ende al Juez, citar a los posibles agraviados en los demás casos y si entendemos correctamente que el propósito de esta figura es garantizar la participación de cualquier posible perjudicado y que él mismo, no sea sorprendido por el resultado de un

proceso que desconocía, no comprendemos la razón de ser de dicha limitación.

En la legislación de Guatemala, el Artículo 34 establece un criterio para la citación de los terceros, que en algunos supuestos puede interpretarse como un llamamiento "ex-oficio", criterio que es confirmado por el Artículo 35 de la misma Ley, los cuales pasamos a explicar.

Como mencionamos anteriormente, si una de las partes solicitase que se cite a una persona con intereses similares a los de ella, estamos frente a una especie de litisconsorcio, pero si la comunicación de la existencia del tercero y la correspondiente necesidad de citarlo al proceso, se realizan en base a la obligación que establece el Artículo 34, de poner en conocimiento del Tribunal las personas con un "interés directo" en el juicio, entonces, estamos ante una especie de llamamiento de oficio, no porque el Juez lo advierte, sino porque se lo advirtiesen las partes, en base a una obligación legal.

Adicionalmente, el Artículo 35 de la citada ley, desarrolla otra forma del llamamiento oficioso, que está más apegada a la figura original y se da, cuando el Juez ya ha recibido los antecedentes o el informe, lo que viene a constituir la contestación de la demanda y va a fijar un período de pruebas, si es necesario, o de alegaciones si la cuestión es de puro derecho, para los que fijará un término y

en los cuales hasta podrán intervenir "las personas que a su juicio también tengan interés" en el resultado del proceso. Resulta claro el porqué de la diferenciación de situaciones, a pesar de que las partes tienen la obligación de comunicar al Tribunal de los posibles perjudicados, ¿qué pasaría si aquéllas no lo hacen por falta de probidad o simplemente por desconocerlos y el Juez posteriormente, no los pudiera citar a pesar de estar consciente de su existencia, una vez aportados suficientes elementos al proceso?

Es por ello, que consideramos sabia la decisión del Constituyente Guatemalteco, en incluir una regulación adicional sobre esta materia en el Artículo 35, debido a que tal vez sería muy difícil para el Juez, determinar la existencia del tercero con la simple presentación de la demanda, pero que la circunstancia cambia radicalmente cuando existen otras actuaciones en el proceso. Además, consideramos importante señalar que, éste sistema nos parece más completo que el Español, principalmente por establecer un sistema abierto del llamamiento oficioso y al no limitarlo a un tipo de proceso de amparo en específico.

- Amparo para la Protección de intereses Colectivos y Difusos

Este novedoso tema, está ocupando mucha atención por parte de los procesalistas alrededor del mundo. Ha sido la doctrina Italiana la primera en diferenciar los intereses

colectivos de los difusos, siendo los primeros, aquellos que se refieren a un grupo específico de personas como asociaciones, colegios profesionales, etc, y los segundos, los relacionados con un grupo indeterminado de personas a los que únicamente los une un hecho en específico, como por ejemplo, los perjudicados por la compra de un producto defectuoso.

Pero a pesar de que la participación de cualesquiera de estos grupos de personas, pueda parecer litisconsorcial, en realidad no es una de las figuras comprendidas en el régimen de intervención de terceros, ya que normalmente se exige para la presentación de cualquier demanda, que la misma sea hecha por un grupo representativo del colectivo o la clase, por lo que todos son realmente partes principales en el proceso.

Hemos querido mencionar esta materia, para evitar confusiones y por lo novedoso de la misma.

En lo relativo a las legislaciones en estudio, nos parece interesante destacar que todas tienen una característica común, la cual es, que una vez aceptado en el proceso de amparo el tercero, se encuentra facultado para realizar cualquier acto que le sea permitido a las partes principales, a diferencia de lo regulado por la Jurisdicción Civil.

Para finalizar, quisiera retomar la situación de nuestra legislación y la necesidad de permitir la intervención de terceros en el proceso de Amparo. En relación con este tema, el Ex-Magistrado de la Corte Suprema Lao Santizo, en su obra

Acotaciones Al Amparo de Garantías Constitucionales Panameño,
señaló:

"En nuestro concepto debe legislarse en el sentido de proteger y evitar que se defrauden los intereses de terceros. Asimismo, prevenir hasta donde sea posible, los perjuicios que puedan acarrear-se a los interesados.

A
esto hay que buscarle un balance mediante las reformas de rigor, para no dejar colocado en irremediable indefensión al tercero extraño, favorecido o afectado con el acto u orden que se impugna y más, para que, en definitiva lo resuelto tenga suficiente vigor para hacer valer los efectos de cosa juzgada".¹³

Como bien señala el citado autor, nuestra legislación deja en total indefensión a la persona favorecida por la resolución o el acto demandado, ya que no se le permite apersonarse al proceso de amparo para demostrar la validez del acto o resolución que lo favorece, lo que pudiera interpretarse como una violación al principio del debido proceso, como señala el Dr. Jorge Fábrega:

"El litis-consorcio obedece al principio del debido proceso y de la lógica jurídica, de suerte que debe oírse a toda persona que le vaya afectar una sentencia".¹⁴

Resulta clara la necesidad de permitir la intervención de terceros con interés legítimo en el amparo panameño, pero ello

¹³ Santizo Pérez (1980).

¹⁴ Fábrega Ponce (1988)

igualmente traería una dificultad, la cual ha sido expuesta por autores nacionales de renombre, como el Dr. Pedro Barsallo, que ha sostenido que si se permite la intervención de terceros en el Amparo, se estaría convirtiendo este proceso en una nueva instancia judicial, y si a esto le sumamos la posibilidad de apelar, estaríamos creando mecanismos adicionales para dilatar los procesos originarios.

A pesar de ser cierta y fundamentada esta objeción, consideramos que la misma puede ser prevenida, centralizando la competencia del Amparo y estableciendo un sistema de costas por vencimiento, tal cual lo contempla una gran cantidad de países.

b.2) Participación de terceros en el Habeas Corpus

Los criterios expuestos anteriormente sirven para justificar no sólo la existencia de un sujeto distinto al demandante y el demandado, con un interés legítimo en el resultado del proceso, sino, de igual modo, la conveniencia de su participación en el mismo.

En el Habeas Corpus, los terceros con un interés legítimo vienen a ser la víctima del delito, sus parientes cercanos o ambos. A todas luces resulta lógico y además justo, permitir al ofendido por el delito participar en el proceso que puede significar la libertad de su agresor, garantizando siempre, la celeridad del trámite para evitar dilaciones injustificadas y

para salvaguardar los derechos del detenido.

b.3) Intervención de terceros en los procesos de control de la constitucionalidad.

En este tipo de procesos, resulta muy difícil la utilización del concepto de partes, aun en aquellos sistemas en donde se asigna por ley un Representante de la norma o acto acusado, por lo que prácticamente se imposibilita la existencia de la figura de los terceros; con todo y ello, se ha argumentado que en nuestro país participan terceros en estos procesos.

El citado argumento utiliza como base lo estipulado en el artículo 2555 del Código Judicial, el cual faculta a cualquier interesado para alegar sobre la constitucionalidad de la norma o acto impugnado, una vez el expediente haya sido devuelto por el Procurador que le corresponda emitir concepto.

Si para poder apersonarse al proceso, para presentar las alegaciones, fuera primero necesario acreditar el interés pudiera discutirse, si esta participación, encaja en la figura procesal del tercero, pero debido a que no es así, sino que el interesado puede ser cualquiera, resulta poco coherente el reconocer esta calidad a personas dentro de un proceso en donde no se contempla un demandado.

Con lo afirmado no queremos cerrar la puerta por completo a la posible intervención de terceros en el control de la constitucionalidad, pero consideramos que para que esto pueda

ocurrir, es necesario primero que se instituya o formalice la figura del demandado y posteriormente, entonces, la creación de un régimen de intervención de terceros en base a un interés legítimo.

Pero, ¿quiénes pueden tener ese interés legítimo? El primer punto que hay que aclarar, es el relativo a la existencia de un sistema cerrado de participación para que se pueda hablar de la existencia de partes, por lo menos en un sentido técnico. Si sólo pueden ser partes los funcionarios públicos legitimados por la ley, aquellos particulares que pueden sufrir o estar sufriendo las consecuencias de una norma o acto de carácter general, con vicios de inconstitucionalidad, se les debe brindar la oportunidad procesal de participar en los procesos, para sustentar o alegar con respecto a la constitucionalidad de la disposición en examen.

No obstante, para que esta situación se dé, es necesario, además, especificar los criterios necesarios para determinar cómo se puede dar la intervención de terceros y con qué requisitos hay que cumplir para poder determinar el interés.

3. Apoderados:

El Código Judicial de Panamá, en sus artículos 608 y 609, establece la regla general que "todo el que haya de comparecer al proceso deberá hacerlo por conducto de apoderado judicial" y que solamente, podrán ser apoderados judiciales, las

personas a las cuales la Corte Suprema les conceda idoneidad para el ejercicio de la abogacía.

La regulación de este tema a nivel de la justicia constitucional, en nuestro país, es muy clara en lo que respecta a los procesos de control de la constitucionalidad y de Amparo de Garantías, en donde se exige que las actuaciones sean a través de apoderado, según lo establecido en los artículos 2550 y 2609 del Código Judicial, respectivamente. Sería conveniente analizar la posibilidad, de eliminar el requisito de la utilización del apoderado judicial, cuando el funcionario demandado sea un Juez o Magistrado, debido a que en estos casos, los citados funcionarios, se ven obligados a acudir a un abogado para que los represente en el proceso de amparo; situación que crea un vínculo peligroso entre el jurista y el funcionario.

El proceso de Habeas Corpus, constituye una clara excepción a la regla antes indicada, al contemplarse en el artículo 2573 la posibilidad de que cualquier persona pueda interponer la demanda "sin necesidad de poder"; precepto que se ha interpretado en la forma más amplia posible por la jurisprudencia, y de manera acertada, lo que a traído como resultado que no se necesiten abogados para este tipo de procesos.

4. Objeto del Proceso:

Con el propósito de lograr una mejor comprensión sobre este punto, consideramos conveniente el realizar una explicación previa sobre el objeto del proceso y su diferencia con la pretensión, términos que comúnmente son utilizados como sinónimos, pero no lo son.

Constituye el objeto del proceso, los diversos temas que se sometan a la consideración del Juez, por el demandante y el demandado, al inicio del proceso y cualesquiera otros hechos o situaciones, que surjan con posterioridad y durante la tramitación de aquél.

Como se aprecia, el objeto del proceso "es una estructura dinámica", sujeta a posibles cambios que puedan manifestarse durante el debate, lo que discrepa con la pretensión que básicamente es lo pedido o lo solicitado por el demandante.

El eminente procesalista español Jaime Guasp, con respecto al objeto del proceso ha dicho:

"Es la materia sobre que recae el complejo de elementos que al proceso integran aquel substrato, desligados de los sujetos y de las actividades que en el proceso se verifican, pero que sirven como soporte en el que unos y otros se apoyan, o sea, como materia en que se perfila el contenido del proceso todo, prestándole una significación unívoca en el mundo de la realidad al que la figura pertenece."

¹⁵

¹⁵ Guasp (1952) cit.por González Pérez (1980)

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, acometemos la tarea de examinar el objeto del proceso constitucional por materia.

a) El objeto del proceso en materia de Amparo:

Podemos manifestar que en Panamá, el objeto del proceso de Amparo es controlar la constitucionalidad de las órdenes emitidas por los funcionarios públicos, ya sean éstas de hacer o no hacer, para evitar que las mismas violen las garantías y derechos individuales consagrados en la Constitución.

La Ley No. 7135 de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica, en su artículo primero, señala el objeto del proceso constitucional en general, abarcando obviamente el objeto de la acción de Amparo, por lo cual la citaremos en esta sección de nuestra investigación:

"La presente Ley tiene como fin regular la Jurisdicción Constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su informe interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica."

De lo dicho se puede deducir, que el objeto del proceso de Amparo, en Costa Rica, es garantizar la uniforme interpretación y aplicación de los derechos y libertades fundamentales, establecidos en la Constitución, situación que coincide con lo señalado para el caso de Panamá.

Con base en lo ya indicado, podemos concluir que el objeto del proceso es eminentemente público, ya que quiere asegurar el apego de los funcionarios estatales a la Constitución, pero también incide en el ámbito privado en cada caso en particular, en donde el ofendido pretende librarse de la arbitrariedad o el abuso cometido en su contra.

El artículo 265 de la Constitución de Guatemala, pareciera darle un fin privatista a esta acción cuando preceptúa:

"Se instituye el Amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido."

A pesar de que es factible deducir que el Amparo tiene por objeto proteger al que sufre de violaciones a sus derechos, no se está pensando en un criterio individualista sino general, lo que se demuestra con la utilización en el artículo, del plural de la palabra persona, dejando sentado que se quiere proteger a cualquiera que se encuentre en dicha situación.

Resulta indudable que la acción de Amparo va a tener un efecto directo en el ámbito privado del individuo, pero esto no convierte a la materia ni al proceso, en una manifestación del derecho privado.

b) El objeto del proceso en el Habeas Corpus:

Para el Habeas Corpus se aplican las mismas consideraciones indicadas para el Amparo, por lo que nos limitaremos a señalar cuál es el objeto del proceso.

En razón de una interpretación del artículo 23 de la Constitución Nacional y del artículo 2565 del Código Judicial, podemos deducir que en este proceso el objeto es determinar si una persona ha sido detenida con apego a lo establecido por la Constitución y la Ley.

c) El objeto del proceso en el control de la constitucionalidad:

Como hemos venido desarrollando esta investigación, dividiremos el control constitucional por materias, para poder individualizar el objeto del proceso según cada caso.

En el caso del control previo, el objeto del proceso lo podemos encontrar en el artículo 165 de nuestra Carta Fundamental, el cual nos dice qué es la determinación de la constitucionalidad de un proyecto de Ley, es decir si éste es o no contrario a la Constitución.

En el caso del control concreto, ya sea la consulta o la advertencia de inconstitucionalidad, el objeto del proceso será la determinación de la constitucionalidad o no de la disposición o norma reglamentaria aplicable para decidir el caso.

Finalmente, en el control abstracto, el objeto del proceso es determinar si una norma de cualquier clase o jerarquía, inferior a la Constitución viola o no la misma.

En esencia, el objeto del proceso de cada una de estas materias es igual; la diferencia consiste en el tipo de norma que se va a estudiar, lo que no representa una diferencia significativa.

Queremos reafirmar nuestra convicción de que el objeto del proceso constitucional, en todas sus materias, es eminentemente público a pesar de que, tenga implicaciones en el ámbito privado.

5. La pretensión:

Según el Dr. Jorge Fábrega, la pretensión "es un acto-una declaración o emisión de voluntad- que hace el demandante a fin de obtener un efecto jurídico."

En los procesos constitucionales, la pretensión, al igual que el objeto, deben ser públicos, pero nuestra jurisprudencia pareciera otorgarle el carácter de privado cuando se refiere al Amparo y al Habeas Corpus. Como ya indicamos, al desarrollar las características de la Justicia Constitucional, nuestro Código Judicial expresamente prohíbe el desistimiento en las acciones de inconstitucionalidad, pero nada dice sobre el Amparo y el Habeas Corpus.

Nuestra jurisprudencia ha interpretado que procede el

desistimiento en estos dos últimos casos, reconociendo a las partes la disponibilidad del objeto litigioso, lo que representa una de las características fundamentales de las materias de naturaleza privada, que se ve representada en la titularidad de la cosa que se discute.

En Costa Rica, el artículo 52 de la Ley No. 7135, establece la diferenciación de las pretensiones en el Amparo, al contemplar el desistimiento para aquellos casos en que "el recurso involucre solamente derechos patrimoniales u otros renunciables.", es decir, en aquellos en que el interés es particular, pero en los demás casos, el proceso deberá continuar hasta su terminación, por ser los mismos de carácter público y por consiguiente se encuentran fuera del ámbito de propiedad de las partes.

Ya hemos manifestado también, nuestra posición frente a esta jurisprudencia, tenemos que reconocer que en Panamá, la pretensión reviste una doble calidad pública, en el control constitucional, y privada en el Amparo y el Habeas Corpus.

a) Clases de pretensiones:

En la Justicia Constitucional existen dos tipos distintos de pretensiones, las declarativas y las de condena. Las primeras, son típicas de los procesos de control de la constitucionalidad ya que, en ellas se busca un pronunciamiento del Tribunal que reconozca la solicitud hecha por el

demandante, sin que la sentencia afecte los intereses de otra persona. Lo que se requiere es un pronunciamiento de la Corte, para que declare la inconstitucionalidad solicitada.

En el segundo, en los procesos de Amparo y Habeas Corpus, lo que se desea es el cese inmediato de la orden o el acto violatorio de los derechos y garantías, solicitud que refleja un claro enfrentamiento o la existencia de intereses en conflicto, entre la autoridad que emite la orden y la persona que sufre sus consecuencias. En estos casos no se busca una mera declaración sino la restitución de las cosas a su estado anterior, por lo cual es una pretensión de condena.

6. Tipos de Sentencias:

Los distintos tipos de sentencias, se clasifican en desestimatorias y estimatorias, dependiendo si admiten o no el vicio de inconstitucionalidad de la norma o acto. Por el hecho de que significan la conclusión del proceso, con un pronunciamiento adverso al accionante, en las sentencias desestimatorias no se manifiestan poderes especiales del Juez, lo que sí ocurre, en las estimatorias.

En nuestra legislación, el juez constitucional solamente cuenta con la facultad de decidir con respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma acusada como infractora de la constitución.

En otros países, se le otorga al juez constitucional una diversidad de poderes, que lo facultan a mejorar el sistema jurídico y ayudar al legislador en su importante función. Estos poderes se reflejan en los distintos tipos de sentencias estimatorias que pueden dictar:

a) Sentencia estimatoria exhortativas:

Este tipo de sentencia existe en países como Austria y Colombia, su propósito, entre otras cosas, es el de evitar que se califique de Legislador Negativo al Juez Constitucional.

En Austria, el Artículo 140 numeral 5 de la Constitución, concede a la Corte Constitucional la facultad de conferir un período de gracia, de hasta un año, para que las normas declaradas inconstitucionales puedan ser subsanadas, de lo contrario y una vez vencido el plazo otorgado, se produce la derogación inmediata.

En Colombia, el Decreto 2067 de 4 de septiembre de 1991, en su Artículo 45, contempla la posibilidad de emitir estas sentencias, pero limitándolas a la declaratoria de inconstitucionalidad de actos y sólo con respecto a vicios formales, de la siguiente manera:

"Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio o vencido el término, la Corte procederá a

decidir sobre la constitucionalidad del acto. Dicho término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad esté en capacidad de subsanarlo." (el subrayado es nuestro).

La característica principal de esta sentencia, consiste en que al determinarse la inconstitucionalidad de una disposición, el Juez Constitucional concede un plazo suspensivo al Legislador o la autoridad que la emitió, para que subsane el defecto, si esta modificación no se realiza en el plazo conferido la norma indicada se anula automáticamente.

b) Sentencias estimatorias aditivas:

En las sentencias aditivas, el Juez Constitucional tiene la facultad de complementar la ley, para eliminarle su carácter discriminatorio y proteger los derechos adquiridos, cuando en casos de omisión, el Legislador crea esta clase de condiciones.

c) Sentencia estimatoria sustitutiva:

La característica principal de este tipo de sentencia, radica en el hecho de que el Juez Constitucional asume funciones Legislativas, suprimiendo, anexando, suplantando y hasta poniendo en vigencia, de manera temporal, normas ya derogadas. Las sentencias sustitutivas se pueden subdividir en: las que introducen nuevos elementos en las normas atacadas por inconstitucionales y las que ponen en vigencia, temporal,

normas derogadas.

c.1) Las sentencias que introducen nuevos elementos:

Estas sentencias se caracterizan por el cambio del sentido de la norma que se declara inconstitucional, ya sea porque al sustituir frases o palabras del texto original el Juez Constitucional cambia el sentido de la norma, o por que se introducen nuevos elementos en la norma sustituyendo a los considerados inconstitucionales.

c.2) Las sentencias que ponen en vigencia, temporal, normas derogadas:

Estas sentencias se dan en los casos en que la declaratoria de inconstitucionalidad produce un vacío jurídico y para evitar los posibles inconvenientes que pueden surgir de este vacío legal, el Juez constitucional pone en vigencia la norma derogada por la disposición declarada inconstitucional.

El citado Artículo 149 de la Constitución de Austria, en su numeral 6, regula el ejercicio de este poder del Tribunal, de la siguiente forma:

"Se deberá especificar, además, en la publicación relativa a la anulación de la ley si vuelve a entrar en vigor alguna disposición legal y en caso afirmativo cuáles." (el subrayado es nuestro).

Pero queda aún una posibilidad sin explorar, el caso de que si una norma que se declara inconstitucional no está sustituyendo a otra, sino por el contrario está regulando por

primera vez una materia que requiere una regulación urgente, y simplemente no hay una disposición derogada para poner en vigencia. En este caso, se debe facultar al Juez Constitucional para que llene el vacío legal de manera temporal legislando sobre el particular, hasta que la Asamblea Legislativa se pronuncie al respecto.

Si se facultara al Juez Constitucional para llenar este vacío, de manera temporal, se evitarían problemas, que en la práctica se tratan de solucionar solicitándole a la Asamblea Legislativa, que trate los citados asuntos, como casos de urgencia notoria.

d) Sentencias Interpretativas:

Doctrinalmente se ha discutido ampliamente, el carácter estimatorio o desestimatorio de las sentencias interpretativas, es decir, si se declara la inconstitucionalidad de una interpretación de una norma o si la norma se declara constitucional siempre que se interprete de una manera determinada.

A pesar de que estos dos planteamientos parecen un simple juego de palabras, en la práctica, no lo son, debido a que dependiendo del tipo de sentencia que se determine que son éstas, va a depender su carácter de vinculatorias o de "meros precedentes persuasivos".

La Doctrina y la Jurisprudencia italiana consideraron, inicialmente, que las sentencias interpretativas eran

desestimatorias, lo que produjo una serie de problemas, debido a que muchos jueces, incluyendo el Tribunal de Casación, ignoraron el fallo de la Corte Constitucional por considerarlo como no vinculante. A raíz de esta situación, la Corte Constitucional decidió cambiar el criterio y, en la actualidad, estas sentencias se consideran estimatorias y por ende la interpretación declarada inconstitucional no puede ser utilizada.

Sobre este tema el Catedrático italiano Alessandro Pizzorusso, manifiesta que:

"Cualesquiera que sea la solución teóricamente más justa, lo que parecen todo caso evidente es que en semejantes casos el Tribunal concluye realizando una obra de "manipulación" de los textos legislativos, que se resuelve en el "extraer normas de las disposiciones", a fin de seleccionar aquellas entre dichas normas que aparecen compatibles con los principios constitucionales y aquellas que resultan, en cambio, merecedoras de un pronunciamiento de inconstitucionalidad: así pues, como es lógico, la clave de toda operación consiste en el empleo de la distinción entre las "disposiciones" y las "normas", entendiéndose con la primera expresión, los enunciados contenidos en los textos normativos concretamente producidos según las distintas formas previstas por el ordenamiento, y con la segunda, los preceptos obtenidos de los enunciados mediante el empleo de los instrumentos de la interpretación."¹⁶

¹⁶ Pizzorusso (1981).

Concluye el citado autor, que no es una novedad la existencia de este tipo de sentencias, pero lo "original y revestido de una extraordinaria importancia práctica", es el hecho de que los pronunciamientos tengan efectos "erga omnes".

Las sentencias Interpretativas son, entonces, aquellas que declaran la inconstitucionalidad de una interpretación normativa, manteniendo la vigencia de la disposición, y obligando, a la vez, a que su interpretación se haga de una forma determinada.

Nuestra Corte Suprema a través de fallo fechado 24 de octubre de 1991, dictó una sentencia de este tipo, en la cual señaló lo siguiente:

"La Corte se encuentra ante el hecho, de que frente al artículo 63 de la Constitución, dos de las situaciones contempladas en el artículo 145 del Código de Trabajo, las actividades donde no se han señalado salario mínimo, y cuando la remuneración es notoriamente inequitativa en comparación con el salario promedio existente en la industria o en la actividad de que se trate, son conforme con el artículo 63 de la Constitución, pero no lo es así tratándose de la tercera situación que contempla dicho artículo, la de violación del principio de igualdad de salario, por no ser su interpretación conforme con el artículo 63 de la Constitución Nacional." (el subrayado es nuestro).

Pero el fallo de nuestra Corte finaliza resolviendo, que la disposición es constitucional y como debe ser su interpretación, es decir, cometiendo el mismo error que en un principio cometió la Corte Constitucional italiana, cuando

señalaba que las sentencias interpretativas son desestimatorias.

Para finalizar, queremos hacer alusión a una facultad decisoria que no se expone a través de las sentencias, sino que se manifiesta al inicio del proceso por medio de un auto, la cual es la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de la disposición impugnada, en aquellos casos en que la inconstitucionalidad fuere notoria y pueda causar graves e irreparables perjuicios.

La legislación de Guatemala, concede esta facultad a la Corte Constitucional, en el Artículo 138 del Decreto Número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente. Esta posibilidad de suspensión aunque es poco común en materia constitucional, es utilizada de forma casi universal, dentro de los procesos de control de la legalidad y consideramos, que mientras se sujete a rigurosos requisitos, como los ya expuestos puede brindar magníficos resultados y evitar graves perjuicios.

7. Sanciones y Costas:

Nuestro Código Judicial, como regla general, ha seguido el sistema francés del "Astreintes", en lo que respecta a las sanciones por desacato, cuando no se cumplan las ordenes del Tribunal. Este sistema se basa en la imposición de multas consecutivas y progresivas, mientras dure el estado de rebeldía.

La legislación panameña no consagra sanciones ni costas para los procesos que conforman el Proceso Constitucional, por considerar que con ellas, se amedrentarían las personas que quieran solicitar la protección de sus derechos fundamentales. En la legislación de Guatemala, se establece un sistema de costas por vencimiento, con la excepción, de que el Juez podrá exonerar de costas a la parte vencida cuando el amparo se base en una jurisprudencia previa del Tribunal y la misma, sea posteriormente modificada; cuando el derecho aplicable sea de dudosa interpretación y en cualquier otro caso en donde haya existido evidente buena fe, según lo preceptuado por los artículos 44 y 45 del Decreto No. 1-86.

A pesar de que nuestro ordenamiento jurídico, no contempla las costas, asigna un capítulo especial en las regulaciones del Amparo y el Habeas Corpus, al tema de las sanciones.

a) Sanciones en el Amparo:

El Tribunal en materia de Amparo, podrá imponer sanciones pecuniarias al funcionario que se niegue a acatar y cumplir sus decisiones, las que podrán oscilar entre veinticinco a quinientos balboas. Así mismo, tiene la potestad de sancionar con multas de quince a cincuenta balboas, al demandante que interponga amparos sucesivos, contra el mismo funcionario y resolución, sumas que se consignarán a favor del Tesoro

Nacional y, finalmente, el superior jerárquico del funcionario que admita y trámite estos Amparos sucesivos, lo sancionará con multas de cincuenta a quinientos balboas, cuyo monto será a favor del perjudicado con esta acción.

No se contemplan costas en el articulado que regula el Amparo, pero a juicio de diversos procesalistas nacionales, ello no es necesario, debido a que el Código en su Artículo 1057, establece la pauta universal de costas por vencimiento, salvo los casos en que el Tribunal considere que hubo evidente buena fe. La jurisprudencia no ha compartido este criterio y ha sentado una gran cantidad de precedentes, que manifiestan que no habrá costas en los procesos constitucionales, debido a que las mismas pueden llegar a representar una limitación en la protección de los derechos constitucionales.

En lo personal somos partidarios de un método intermedio, en donde existan las costas en estos procesos, pero sólo cuando el juzgador considere que ha existido evidente mala fe y, además, señalar en qué casos, se deberá presumir siempre dicha mala fe.

El Artículo 45, del citado Decreto de la Asamblea Constituyente de Guatemala, establece la obligatoriedad de la condena en costas por vencimiento, salvo que exista evidente buena fe y da ejemplos de ella, como serían: que la interposición del recurso se base en jurisprudencia previamente sentada y que el derecho aplicable sea de dudosa interpretación.

b) Sanciones en la acción de Habeas Corpus:

Las sanciones en esta materia son mucho más rigurosas que en el Amparo, y pueden ser pecuniarias o de arresto, y las mismas, podrán ser sucesivas. El Artículo 2603 del Código Judicial, faculta al Juez para imponer multas sucesivas de hasta cincuenta balboas y prisión de cinco a cincuenta días, al que incumpla con cualesquiera de los deberes impuestos por la Ley.

Cualquier desobediencia del mandamiento de Habeas Corpus o del jefe de la cárcel, donde se encuentra el detenido, se castigará con multas de veinticinco a doscientos balboas.

Finalmente, cualquier infracción que se dé, no prevista en el Código, será sancionada con multas de veinticinco a cien balboas.

LAS ACCIONES

El Proceso Constitucional supone el control de normas y el control de actos de los funcionarios públicos; estos controles se manifiestan, a nivel mundial, a través de distintas materias y sistemas. La revisión de normas, está reservado exclusivamente al control de la constitucionalidad, la que se ejerce por medio del método Difuso o Centralizado, según el país; y el control de actos se ejerce a través de las acciones de Amparo de Garantías, Habeas Corpus y la acción de inconstitucionalidad.

1. Control de Normas:

El control de normas se ejerce, en nuestro país, por medio del sistema centralizado y contempla las figuras del control abstracto, concreto y previo.

a) El Control Previo de constitucionalidad:

El Control Previo de Constitucionalidad es conocido, en nuestro país, como objeción de Inexequibilidad, nombre que proviene del sistema constitucional colombiano desde el pasado siglo y que aún, tanto Panamá como Colombia, se sigue utilizando. Una de las primeras constituciones que han regido

en Panamá y que establece el Control Preventivo de Constitucionalidad, fue la Constitución Centro Federal de 1853, en la cual su artículo 38 facultaba al Poder Ejecutivo a devolver al Congreso para su reconsideración, un proyecto de ley si lo consideraba inconstitucional. El proyecto era entonces enviado al Congreso para que éste en ejercicio de la función de control constitucional, decidiera si el proyecto era o no ejecutable.

Posteriormente, la Constitución colombiana de 1886 en su artículo 151 numeral 4, fue la primera en utilizar el término exequibilidad, para referirse a los proyectos de ley que fuesen objetados por el Presidente por ser considerados inconstitucionales.

El término exequible significa "lo que se puede hacer, conseguir o llevar a cabo y; por el contrario, inexequible, significa "no factible, no realizable desde el punto de vista constitucional".

Esta Constitución de 1886 fue, también, la primera en darle a la Corte Suprema de Justicia, la atribución de decidir con respecto a la constitucionalidad de los proyectos de leyes. A partir de esta carta fundamental, todas las constituciones panameñas han consagrado este tipo de control, salvo la constitución original de 1972, que asignaba al Organo Ejecutivo la función Legislativa, por lo cual no consagraba el sistema de veto presidencial.

De igual modo, es importante destacar que éste tipo de control fue el único establecido en la Constitución panameña de 1904.

Para finalizar con esta introducción histórica, quisiéramos señalar que, nuestra Jurisprudencia entre los años de 1947 a 1962, cometió una serie de errores conceptuales con respecto al término exequibilidad, pues lo utilizaba en las sentencias que decidían las demandas de inconstitucionalidad de normas que se encontraban ya vigentes, y como ya hemos señalado, este término está sólo reservado, desde el punto de vista técnico jurídico, para establecer la ejecutabilidad o no de un proyecto de ley. Esta jurisprudencia fue rectificada mediante fallo de 25 de septiembre de 1962.

a.1) Normas sujetas al Control Preventivo:

Su ámbito de competencia comprende exclusivamente el control de normas, por razones obvias, pero a pesar de ello, las materias específicas que deben ser objeto de este examen previo, han sido motivo de controversias en nuestro país, sin que aún exista una definición jurisprudencial en este campo. A continuación enumeraremos las manifestaciones más comunes que han tenido y tienen esta forma de control constitucional:

a.1.1) Control Previo de Proyectos de Ley.

La Constitución Nacional, en su artículo 163, faculta al

Organo Ejecutivo a devolver con objeciones, a la Asamblea Legislativa, cualquier proyecto de ley. A su vez, el artículo 165 faculta al mismo Organo a objetar los proyectos por inexecutable. Como podemos apreciar, nuestra Constitución, de manera expresa, establece la posibilidad del control previo de la constitucionalidad de los proyectos de ley, control que es motivado por el Jefe del Ejecutivo; si el proyecto es pasado por insistencia, el Presidente de la República se encuentra obligado a remitirlo a la Corte Suprema, quien será la encargada de dirimir el conflicto surgido entre estos dos Organos del Estado.

a.1.2) Control Previo de las Reformas Constitucionales.

La Constitución vigente presenta una laguna en esta materia (vacío que ha sido llenado legislativamente a través del artículo 2547 del Código Judicial), lo que ha suscitado diversas opiniones con respecto a la Constitucionalidad del mismo. Lamentablemente el Constituyente de 1972, 1978 y 1983 no siguió en esta área el patrón sentado por la Constitución de 1946, la cual en su artículo 167 contemplaba, de manera expresa, las objeciones de inexecutableidad contra reformas constitucionales. Con respecto a la constitucionalidad del artículo 2547 del Código Judicial, somos de la opinión que el mismo no pugna con el texto de Constitucional, en lo relativo a los mecanismos para reformar la Constitución, pero lo que sí

es claro es que en base al principio de Presunción de Constitucionalidad, mientras el mismo no sea declarado inconstitucional por la Corte, rige plenamente, con lo que podemos concluir, que nuestro sistema contempla las Reformas Constitucionales dentro del ámbito de aplicación del control Preventivo.

a.1.3) Los Tratados Internacionales:

Desde el punto de vista doctrinal, ha existido una tradicional pugna con respecto a la sujeción de los tratados, al ordenamiento Jurídico Interno de uno de los países contratantes. Son conocidos ya los argumentos en pro y en contra de la posibilidad del control constitucional sobre los tratados internacionales y, prácticamente, cada país ha adoptado una posición con características propias, entre las cuales se destaca la posibilidad de un control previo de la constitucionalidad, que según el país, puede o no producir efectos vinculantes. Por ejemplo, en Costa Rica, sólo produce efectos vinculantes si el vicio de inconstitucionalidad tiene su origen en el trámite de aprobación del tratado; en cambio, en el caso de Colombia, el artículo 241 Numeral 10 establece "que la Corte Constitucional decidirá definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales", texto que refleja el carácter vinculante de la decisión.

En nuestro país, el artículo 152 Numeral 4 de la Constitución, faculta a la Asamblea Legislativa para aprobar o improbar los tratados. Esta facultad se ejercerá según el trámite ordinario de Aprobación de las Leyes, lo que indica, que están sujetos al control preventivo, a pesar de que sea poco probable su impugnación por el Ejecutivo, por ser él quien los negocia, salvo que durante el trámite de aprobación se produzca un cambio de Gobierno o algún tipo de cambio o presiones sociales que lo motiven.

Otro elemento que hay que considerar es la incorporación de los tratados y convenios internacionales a la doctrina del bloque de constitucionalidad, acogida por nuestra jurisprudencia, mediante los fallos del Pleno de la Corte Suprema de 30 de julio y 3 de agosto de 1990. En el último de estos fallos, la Corte señala cual es el conjunto normativo "que integra con la Constitución un bloque de Constitucionalidad", entre los cuales se encuentran "algunos Convenios Internacionales" ratificados por la República de Panamá.

En posteriores fallos la Corte ha expresado que estos Convenios Internacionales que integran el bloque de Constitucionalidad, que son aquellos referentes a la Protección de Derechos Humanos, sin perjuicio que se incluyan con posterioridad otros. En base a lo antes expuesto, sería prudente interpretar que a diferencia de otros acuerdos internacionales, los que forman parte del bloque de constitucionalidad,

sólo podrán ser confrontados con la Constitución, mientras estén en proyecto de aprobación, es decir, a través del Control Previo, ya que una vez que sean aprobados y entren a formar parte del ordenamiento jurídico no podrán ser impugnados por inconstitucionales, ya que pasarían a integrar el bloque de constitucionalidad.

a.1.4) Los Acuerdos Municipales.

En la mayoría de las constituciones que rigieron en nuestro país, mientras estuvimos unidos a Colombia, se permitió el control constitucional de Acuerdos Municipales en los períodos comprendidos entre las Constituciones de 1853 y 1886, como fue el caso entre otras, de la Constitución Centrofederal de 1853, la Constitución del Estado de Panamá de 1863 y 1875, etc. Pero a pesar de lo antes indicado, después de nuestra independencia, ninguna de las Constituciones Nacionales han establecido esta posibilidad. Tampoco ha existido un desarrollo legislativo sobre esta materia.

Desde el punto de vista de nuestra legislación actual, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 que regula el Régimen Municipal de la República, establece en su artículo 41-A numeral C la posibilidad de que los alcaldes "devuelvan vetado o con objeciones motivadas", proyectos de acuerdos municipales al Consejo, pero en ningún momento establece que las objeciones o el veto puede darse, por ser considerado el proyecto

inconstitucional y, además, obliga al Alcalde a la sanción del mismo en el caso que sea pasado por insistencia, con lo que podemos concluir que los proyectos de Acuerdos Municipales no son susceptibles de ser impugnados a través del control previo, a pesar de que pueden ser demandados por este motivo, una vez entren a regir.

a.2) Presupuestos Procesales:

En base a lo desarrollado, pasamos a explicar los presupuestos procesales del control previo en Panamá, comunes a las distintas materias sujetas al control previo y posteriormente las específicas a cada una de ellas.

a.2.1) Presupuesto Procesales Comunes:

Toda objeción de inexequibilidad para que pueda ser presentada y tramitada válidamente, requiere cumplir con determinados supuestos o condiciones previas, como son:

- **Legitimación:** Independientemente del tipo de proyecto de ley de que se trate o de la reforma constitucional, sólo el Presidente de la República está facultado para promover esta acción, tal y como lo establece el artículo 178 No. 6 de la Constitución Nacional, que establece:

Artículo 178: Son atribuciones que ejerce por sí sólo el Presidente de la República:

- 1.-----
- 2.-----
- 3.-----

6. Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable.

No existe otro artículo constitucional que faculte a alguna otra persona o corporación, a que ejercite este tipo de acción o que pueda motivar este control. Algunos juristas nacionales, han considerado que haciendo una interpretación analógica del artículo 203 de la Constitución, se podría facultar a cualquier persona para interponer esta acción. Nosotros discrepamos de esta posición, debido a que todas las normas y actos que se señalan en dicho artículo como posibles materias de control constitucional, se encuentran ya perfeccionados y en pleno vigor, situación que no es la contemplada en el control previo o no es la que esta llamada a controlar. En algunas legislaciones, la Legitimación se extiende a otros funcionarios como son: algún número determinado de diputados, la Corte Suprema, en los países en donde no tienen el conocimiento de esta materia y al Ombudsman.

- **Que sea un Proyecto.** Como ya indicamos es fundamental que lo que se impugna, sea un proyecto y no una norma vigente, debido a que la objeción de inexecutableidad tiene como único fin, evitar que normas jurídicas en proyecto, que sean contrarias a la Constitución, tengan vigencia o entren a regir.

- **Que la Objeción de Inexecutableidad este debidamente formulada:** Este presupuesto procesal se refiere a que esta

demanda, así como cualquier otra debe cumplir con ciertos requisitos de forma mínimos, para que la misma sea admitida.

A lo largo de nuestra historia, solamente se han presentado nueve (9) objeciones de Inexequibilidad de las cuales 6, han sido presentadas a partir de 1990. De los nueve casos en que se ha ejercitado el Control Previo, sólo tres (3) han sido considerados exequibles, es decir que los proyectos se convirtieron en Ley de la República.

Ninguna de las citadas objeciones de inexequibilidad, cumplieron con los requisitos de forma que establece el artículo 2551 del Código Judicial, que además de los requisitos comunes a toda demanda, exige que contenga: "1. La Transcripción de la norma o acto acusado de inconstitucional" y "2. Indicación de las normas constitucionales infringidas y el concepto de la infracción". A pesar de ellos, las acciones han sido admitidas y falladas por la Corte, basándose en lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución Nacional que establece que cuando se den estas objeciones y el proyecto sea pasado por insistencia, el Ejecutivo lo "pasará a la Corte Suprema para que decida", con lo que se interpretó originalmente, que la objeción, no requería el cumplimiento de ninguna formalidad.

Este criterio de la Corte ha cambiado hecho que se refleja en la última de las objeciones de Inexequibilidad, presentada en mayo de 1994, cuando el magistrado ponente al

entrar a resolver sobre la admisibilidad, a pesar de que la admitió por su importancia, hizo una larga explicación de porqué esta acción no era una mera "comunicación administrativa", sino que era una acción sujeta al cumplimiento de ciertas formalidades mínimas, sin las cuales se dificulta en gran medida " la consideración de las mismas".

En este auto de admisibilidad de 31 de mayo de 1994, se le señala al Presidente de la república los requisitos que debe cumplir esta acción para que en el futuro sea interpuesta en debida forma, cuando dijo:

"Todo lo expresado debe ser tomado en cuenta para iniciativas de esta naturaleza, que en un futuro sean sometidas al conocimiento de la Corte Suprema, por lo que exhorta al Ejecutivo, como titular de la legitimación procesal activa, para que éstas sean promovidas dentro de un escrito con un marco más formal, suministrándole al Tribunal no sólo los elementos del diferendo entre Ejecutivo y Legislativo, sino también las razones jurídicas en que se apoyan los cargos de inexequibilidad endilgados al Proyecto de Ley".

Nos parece correcta la nueva posición que toma la Corte, ya que según lo establece el artículo 2554 del Código Judicial y, como bien lo señaló el magistrado ponente, la objeción de Inexequibilidad así como la consulta y la demanda de inconstitucionalidad, están sometidas a una fase de admisibilidad, en donde se examinarán, entre otras cosas, si las distintas acciones cumplen o no con los requisitos de forma exigidos por la Ley.

- Que la Objeción sea presentada en término: Nuestra legislación procesal se inspira en el principio general de la preclusión, el cual establece que si un acto procesal no se ejerce en el plazo correspondiente, no podrá ser ejercido válidamente en otra ocasión.

Lo antes expuesto significa que de no darse la objeción dentro del término fijado para ello, no podrá hacerse posteriormente y el Presidente se verá obligado a sancionar el Proyecto de Ley o a publicar la Reforma Constitucional, según el caso.

Los términos específicos para presentar las distintas objeciones de inexequibilidad, serán examinados a continuación cuando desarrollemos los presupuestos procesales específicos de cada materia.

a.2) Presupuestos Procesales Específicos:

A pesar de que los presupuestos procesales de las materias objeto del control previo son, prácticamente iguales, existen algunas pequeñas diferencias que los individualiza con respecto al otro; veámoslo:

a.2.2.1) Proyectos de Ley:

En este aparte desarrollaremos los presupuestos procesales específicos de cualquier proyecto de ley, incluyendo entre ellos, los de cualquier tipo de ley, sea ordinaria u orgánica y los tratados y convenios internacionales, ya que nuestra

legislación no establece distinción alguna entre el control previo de los distintos tipos de normas.

- La Objeción Inicial debe ser por Inexequibilidad

Para poder provocar el control previo sobre los proyectos de leyes, es necesario que el Presidente de la República prepare la vía, lo que ocurre cuando el proyecto es aprobado y enviado a su despacho para la correspondiente sanción.

Si el Presidente opta por no sancionar el proyecto, por considerarlo inconstitucional, es necesario que así lo indique de manera expresa, ya que si el veto presidencial se da sólo por considerar el proyecto inconveniente una vez pasado por insistencia, ya no podrá hacerle alegaciones de inexequibilidad; de lo que resulta claro, que esta preparación de la vía consiste en que un proyecto de Ley aprobado por la Asamblea Legislativa, no sea sancionado en primer momento por contener vicios de inconstitucionalidad y que posteriormente sea pasado por insistencia, tal cual lo establece el artículo 165 de la Constitución que a la letra establece:

"Artículo 165: Cuando el Ejecutivo objetaré un Proyecto por inexequible y la Asamblea Legislativa, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquel lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad...

De la redacción de este artículo, puede surgir la interrogante de si el Presidente de la República está obligado a enviar a la Corte el proyecto de ley objetado por inexequi-

ble y pasado por insistencia o si en cambio, puede optar por sancionarlo. Esta situación no ha ocurrido en la práctica, pero resulta obligatorio su estudio en el desarrollo de éste tema.

Como ya hemos indicado, el artículo 165 de la Constitución Nacional establece que pasado el proyecto por insistencia "aquel (refiriéndose al Presidente) lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad".

Podría interpretarse, que la Constitución le está imponiendo una obligación al Presidente de la República de enviarle el proyecto a la Corte para su decisión, lo que nos conduce a la siguiente pregunta: ¿qué sucede si el Presidente no lo hace? Esta pregunta puede ser contestada de distintas formas:

Primero, que la Asamblea Legislativa a través de su Presidente puede interponer un recurso de Hecho, para que la Corte conozca sobre la exequibilidad del proyecto, siguiendo los trámites establecidos en los artículos 1137 al 1139 del Código Judicial, en concordancia con el 2546, que es el que le concede el término de seis (6) días hábiles al Presidente para presentar las objeciones ante la Corte, contados a partir de la fecha en que recibió el proyecto pasado por insistencia. Esta solución no nos parece la más propicia, debido a que el Presidente de la República no ha negado ningún recurso y,

además, es muy cuestionable si ha dictado una resolución o no, por lo cual resulta difícil pensar en este planteamiento como solución, pero tampoco puede ser descartado de plano.

Segundo, que el Presidente incurra en una de las causales de Responsabilidad establecidas en el artículo 186 No.2. Nuestra Constitución en su artículo 186, limita la responsabilidad presidencial a una serie de supuestos taxativamente señalados, entre los cuales se encuentra obstaculizar el ejercicio de las funciones del Organo Legislativo, pero a pesar de que el Presidente incurra o no en responsabilidad por no enviar a la Corte el proyecto de Ley, esta posición no representa el fin del problema planteado, por lo que sólo me limitaré a indicar que en mi opinión, una actuación de esa naturaleza por parte del Presidente de la República, lo haría caer en una de las causales de responsabilidad.

Tercero, que el Proyecto de Ley tenga que ser forzosamente sancionado. Esta solución pareciera ser la más lógica y la más acorde con nuestro sistema jurídico. Si le precluye, voluntaria o involuntariamente, al Presidente de la República, la oportunidad procesal de presentar la objeción de inexecutable a la Corte, pareciera lógico, entonces, que queda obligado a sancionar el Proyecto y que de no hacerlo, el Presidente de la Asamblea lo sancionará y publicará, según lo establecido en el artículo 166 de la Constitución Nacional.

La única crítica que se le pudiera hacer a esta posible

fórmula de solución, es considerar que el pronunciamiento de la Corte con respecto a la constitucionalidad del Proyecto, una vez hecha la objeción inicial, es parte del trámite de la formación de la ley y que de no cumplirse, se estaría violando el procedimiento legislativo.

Esta posibilidad no es descartable por el momento, pero definitivamente no comparto este criterio, debido a que entonces se estaría reconociendo la posibilidad de que el Presidente puede entorpecer la función Legislativa, situación que se prevé y se pretende evitar, precisamente con el ya citado Artículo 166 de la Constitución Nacional.

Pero a pesar de todo lo expuesto, finalmente le va a corresponder a la Corte determinar la solución este posible problema, cuando le sea planteado en un caso concreto.

- Que el Proyecto presente violaciones de fondo o forma:

La objeción de inexecutable se puede producir con respecto al fondo o al contenido de un proyecto de ley, cuando éste pugne con la Constitución, o en la forma cuando el procedimiento empleado para la formación del mismo, sea contrario al establecido en la Constitución y al Reglamento Interno de la Asamblea, por éste formar parte del bloque de constitucionalidad.

a.2.2.2) Proyectos de Reformas Constitucionales:

Los presupuestos procesales específicos de esta materia, son similares a los presupuestos de los proyectos de leyes, pero pueden presentar variantes, que resultan necesario señalar, como son las siguientes:

- Momento para objetar:

A diferencia de los proyectos de leyes, el Presidente de la República no recibe los proyectos de Reformas Constitucionales para sancionarlos sino sólo para promulgarlos, momento en el cual los puede objetar según lo establecido por el artículo 2547 del Código Judicial, que no fija un término específico para las objeciones, debido a que es la propia Constitución en su artículo 308, el que lo fija, dependiendo del sistema de reformas empleado.

Si la Reforma Constitucional se realiza por el sistema de dos asambleas consecutivas, el Presidente tendrá diez (10) días hábiles para promulgarlas y, por ende, para objetarlas; si el sistema empleado es el del referéndum, el Presidente tendrá treinta (30) días para hacerlo.

- Las Objeciones sólo podrán ser de forma:

En base al sistema de jerarquía de normas, sólo pueden ser demandadas como inconstitucionales, normas de rango inferior a la Constitución, por lo cual una reforma constitucional nunca podrá presentar vicios de inconstitucionalidad en el fondo, por la misma razón que una ley jamás podrá ser ilegal, por tener el mismo rango o jerarquía. En cambio, las

reformas constitucionales sí pueden presentar vicios de forma, al violarse los procedimientos establecidos en la cláusula de reforma de la Constitución.

a.3) Procedimiento:

El Código Judicial establece un trámite único, para la tramitación de las acciones en materia de inconstitucionalidad, dentro de los cuales se encuentran, por supuesto, el Control Previo.

Este procedimiento se encuentra regulado en los artículos que van del 2554 al 2564 del citado código y es el siguiente:

Una vez admitida la demanda, se le dará traslado al procurador en turno, para que emita concepto en el término de diez (10) días. Devuelto el expediente a la Corte, se publicará un edicto por tres (3) días consecutivos en un periódico de circulación nacional, para que en el término de diez (10) días hábiles, a partir de la última publicación, el demandante y cualquier interesado presente argumentos por escrito sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad; en este caso del proyecto respectivo.

Vencido este término el magistrado ponente contará con diez (10) días para presentar el proyecto, no estableciéndose un término de lectura para el resto de los Magistrados.

La decisión se le notificará al Ministerio Público personalmente, al igual que al demandante, salvo que no se

pueda localizar, en cuyo caso será notificado por edicto. El fallo quedará ejecutoriado a los tres (3) días de la notificación, luego de los cuales deberá ser publicado dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la misma.

a.4) Efectos de la Decisión:

Antes de señalar los efectos de la decisión, es importante estudiar la discusión doctrinal relativa a la naturaleza jurídica de la actuación judicial que decide la objeción de Inexequibilidad, acerca de si es un dictamen o si es una sentencia.

Este problema fue planteado y discutido en el fallo de la Corte de 22 de marzo de 1991, donde la opinión mayoritaria de la Corte señaló:

"Dicha Objeción no es en realidad una acción ni un recurso; y no engendra en pura verdad, un auténtico proceso. Por tanto, la decisión de la Corte en estos casos, más que una sentencia, es un dictamen, si bien vinculante u obligatorio para todos".

Disentimos de esta opinión de la Corte, ya que en estos procesos se dan las características básicas de la función jurisdiccional, a saber: a) la existencia de un Juez que decida la causa que es la Corte Suprema; b) la existencia de un procedimiento o trámite; c) el ejercicio de una acción, por el Presidente de la República y ésta, se encuentra reconocida a nivel constitucional, como ya hemos señalado.

Además, el artículo 165 de la Constitución, al referirse a la decisión de la Objeción de Inexequibilidad, señala textualmente "EL fallo de la Corte", y si tomamos en cuenta que, en Panamá, el citado término se utiliza como sinónimo de sentencia, podemos concluir que no estamos frente a un dictamen, sino frente a una resolución de esta clase.

El Doctor Jorge Fábrega, en su obra Estudios Procesales, página 630 define la sentencia: "Como la decisión sobre la pretensión o sobre cuestiones incidentales que surgen en el mismo proceso". La diferencia de este proceso con los comunes, es que su pretensión es de carácter público, por lo cual, la declaratoria de Inexequibilidad de un proyecto de ley debe ser decidida a través del mismo tipo de resolución.

Finalmente, quisiéramos señalar que, independientemente del nombre técnico que se le asigne a la decisión de esta acción, la misma hace tránsito a cosa juzgada y el Proyecto declarado exequible no puede ser objeto de una posterior acción de inconstitucionalidad.

b) El control concreto de constitucionalidad:

La Advertencia y la consulta de constitucionalidad son las acciones que componen el llamado control concreto o indirecto de la Constitución, que surgen o pueden surgir dentro de un proceso.

La Constitución de 1941, en su artículo 188, fue la primera en, Panamá, en establecer la consulta de constitucionalidad, pero no señala nada con respecto a la Advertencia, lo que significa un retroceso con relación al sistema anterior, que permitía la participación de las partes aún de forma tardía). Pero independientemente de esta omisión, la regulación de este artículo acoge las características fundamentales del control concreto, por lo que se le reconoce un gran significado.

La Advertencia de Constitucionalidad no vino a surgir en nuestro país, hasta el año de 1956, a través de las reformas hechas a la Constitución de 1946, con la desventaja de que la interposición de la acción suspendía el curso del proceso. Con estas reformas, se completa en nuestra república, el sistema del control de la constitucionalidad, consagrando los tres tipos reconocidos en la doctrina que son: el Control Previo, el Concreto y el Abstracto.

La Constitución de 1972 y sus reformas, introducen mejoras en la regulación del control de constitucionalidad encaminadas a evitar la dilación de los procesos, (modificaciones que analizaremos más adelante cuando estudiemos el tema de la Advertencia como medio para dilatar el proceso), al solo permitirse una advertencia por instancia y que el Juez llevara el proceso hasta ponerlo en estado de decisión, es decir, no suspenderá el curso del proceso.

Del contenido del Artículo 203 de la Constitución, podemos deducir que la Advertencia de Inconstitucionalidad es: "el señalamiento que hace una de las partes en el proceso, al Funcionario encargado de impartir justicia, que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional". Cuando la observación proviene del Juez, se le llama Consulta y, en ambos casos, debe remitir el caso al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre el particular.

b.1) Naturaleza Jurídica:

Existe un consenso en que la Consulta y la Advertencia de inconstitucionalidad son instituciones de naturaleza procesal, pero no hay un criterio uniforme con respecto a qué tipo de figura procesal comprenden.

Algunos autores han señalado que la advertencia constituye una excepción, pero presenta muchas diferencias con ella. Para distinguir entre ambas, es necesario determinar primero el significado del término excepción, que se define como: "un mecanismo de defensa reservado al demandado, y que busca destruir o enervar o modificar total o parcialmente la pretensión del demandante".

Como se puede apreciar las diferencias saltan a la vista:

- La Advertencia puede ser formulada por cualquiera que sea parte legítima en un proceso, inclusive los terceros. Las excepciones sólo las puede formular

el demandado.

- Las excepciones tienen como propósito enervar la pretensión del demandante. La Advertencia pretende la derogatoria de una o unas de las normas aplicables al caso por inconstitucionalidad.
- Las excepciones son decididas por el Juez de la causa. La advertencia origina un proceso distinto y su decisión corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Nuestra jurisprudencia ha considerado la Advertencia como un Incidente de Constitucionalidad. Autores, de la talla del Profesor Jorge Fábrega, han considerado esta figura como un incidente autónomo, ya que origina un proceso autónomo de naturaleza constitucional, pero que su resultado afecta la decisión de la causa original.

Disentimos del criterio sostenido por la jurisprudencia, en estimar la advertencia como un incidente, ni tampoco creemos que se le pueda considerar como un incidente autónomo.

Nuestro Código Judicial, en su artículo 686, define los incidentes como: "las controversias o cuestiones accidentales que la ley dispone que se debatan en el curso del proceso y que requieren decisión especial".

Pues es cierto que la advertencia presenta grand similitudes con los incidentes al ser una cuestión accidental que surge en el curso del proceso y, que requiere de una decisión

especial.

Es obvio que sigue siendo el Juez de la causa el que decide los incidentes y, además, éstos se refieren a cuestiones accesorias y la decisión sobre la constitucionalidad de las normas aplicables al caso es de carácter principal y público.

Finalmente, la doctrina y la jurisprudencia española han considerado la Advertencia como una cuestión prejudicial.

El reconocido autor Jesús González Pérez, con relación a este tema ha escrito:

"Una vez que el órgano de la jurisprudencia ante la que se tramita el proceso verifique que una norma con rango de ley aplicable pueda ser contraria a la Constitución, plantea la cuestión promoviendo ante el Tribunal Constitucional, no permite negar el carácter "prejudicial" que para aquel tiene "la cuestión de inconstitucionalidad", en cuanto que es esto una cuestión no perteneciente al orden de la jurisdicción que conoce del proceso, pero directamente relacionado con la materia que conoce y que si sentencia vincularía especialmente al órgano jurisdiccional competente"¹⁷

Como podemos apreciar, la tesis del Profesor Fábrega puede ser fácilmente enmarcada en este esquema; sus críticos han sostenido que la decisión sobre la constitucionalidad de la norma surtirá efectos generales y no sólo interpartes, lo que es cierto, pero también lo es que dentro del proceso que

¹⁷ González Pérez Ob cit.

surgió es una cuestión prejudicial, ya que no se podrá dictar sentencia hasta que se decida la cuestión de constitucionalidad.

La Consulta se debe considerar, como un asesoramiento que solicita el Juez, similar al que efectúan los servidores públicos al Procurador de la Administración, con la discrepancia de que el concepto emitido por La Corte es de obligatorio acatamiento.

b.2) Relación del Control Concreto con el control difuso de la Constitucionalidad.

El control concreto de la constitucionalidad tiene sus orígenes en el control difuso. En ambos se requieren la existencia de un proceso para que surja el control, además es necesario ser parte en el proceso o encontrarse legitimado para ser parte, pero si la norma es considerada inconstitucional, no será aplicada.

La diferencia que presentan surgen con respecto al funcionario que decide sobre la constitucionalidad y el condición de la norma una vez producida la declaratoria de inconstitucionalidad. Pero esto básicamente se debe a las diferencias fundamentales entre el control difuso y el centralizado.

b.3). Diferencias entre la Consulta y la Advertencia de Constitucionalidad.

Algunos autores sostienen que, en nuestro ordenamiento jurídico, no existe la distinción entre la consulta y la Advertencia. El Licenciado Francisco Rodríguez, en su trabajo de graduación titulado EL Proceso de Inconstitucionalidad en el Ordenamiento Jurídico Panameño, sostuvo:

"Con frecuencia relativa vemos que los textos sobre derecho constitucional panameño hacen referencia a la consulta sobre constitucionalidad y a la Advertencia de Inconstitucionalidad, a pesar de que nuestra legislación no establece tal distinción".¹⁸

Discrepamos con la citada opinión debido a que, a pesar de que nuestro ordenamiento jurídico no los identifica por sus nombres, en todas las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia, se individualizan debidamente cada institución. Ambas figuras presentan grandes similitudes por ser distintas especies de un mismo género, el cual es el control concreto o indirecto originado a través de un proceso.

Entre estas dos figuras, podríamos señalar las siguientes diferencias:

- La Advertencia sólo puede ser promovida por las personas que estén legitimados para actuar en el proceso donde surge. Por ello, la advertencia puede ser promovida por el demandante, el demandado y cualquier tercero cuyo interés se

¹⁸ Rodríguez (1991).

encuentre debidamente acreditado en el proceso.

En cambio, la consulta sólo puede ser promovida por el funcionario público encargado de impartir justicia, en el caso en especial .

- Otra de las diferencias radica en el hecho de que el Artículo 203, limita la posibilidad de hacer advertencias a una sola vez por instancia. Esta regulación tiene el propósito de evitar en lo posible, la utilización de esta figura como un medio para dilatar el proceso.

La consulta, por el contrario, no presenta limitaciones de tipo constitucional ni legal, por lo que sostenemos, que pueden realizarse todas las consultas que sean necesarias para evitar que el fallo adolezca de un vicio de inconstitucionalidad.

Para explicar mejor este punto, que no ha sido reconocido desde el punto de vista doctrinal, creemos necesario analizar la finalidad de ambas Instituciones.

Aunque el objeto litigioso en materia constitucional es de carácter público, el interés en promover el control puede ser de carácter privado, en especial cuando se da el control concreto.

El ya citado Jurista, Jesús González Pérez, ha señalado:

"Ante una norma inconstitucional, el particular a que afecta, no suele reaccionar hasta que no ha sufrido su aplicación. De aquí que se haya considerado esta vía como la garantía más eficaz de la defensa frente a las violaciones de la

Constitución"¹⁹

Como podemos apreciar, el renombrado autor español, deja de manifiesto el interés privado de la parte, en que se le garanticen sus derechos constitucionales, frente a posibles violaciones de la Constitución. Es claro, pues, que también está en juego el interés público de que no siga vigente una norma contraria a la Constitución, pero el principal interés de la parte, es obtener un pronunciamiento que incida en su caso concreto. Debido a la necesidad de evitar la dilación de los procesos y al interés parcialmente privado que se encuentra en juego, el constituyente consideró conveniente establecer una limitación a la cantidad de advertencias que pueden presentar las partes por instancias.

En el caso de la consulta, no se puede decir que exista un interés privado del Juez, a propósito del principio de la imparcialidad de los funcionarios judiciales, definido por el Dr. Barsallo como:

"la ausencia total de interés en la
decisión judicial, distinto a la recta
aplicación de la ley"²⁰

Si el único interés del Juez es la recta aplicación de la ley, su deseo en confrontar una norma legal o reglamentaria con la Constitución, tiene que ser interpretado como público y si el objeto de la institución es, precisamente, brindar al

¹⁹ González Pérez, ob. cit.

²⁰ Barsallo (1988).

Juez o funcionario encargado de impartir justicia, la posibilidad de solicitar un pronunciamiento previo sobre la constitucionalidad de una norma que aplicará en un caso concreto, cómo se puede pretender, entonces, limitar esta posibilidad.

Críticos de esta posición, pueden sostener que existe la posibilidad de que un Juez inescrupuloso puede tratar de dilatar de esta forma un proceso, en beneficio de una parte y en detrimento de otra pudiendo causar graves perjuicios. Pero el mismo Código Judicial nos da la solución a este posible problema, puesto que en su artículo 199, referente a los deberes de los Magistrados y jueces, en su numeral primero, establece la obligación para estos funcionarios, de velar por la rápida solución del proceso, con la mayor economía procesal, so pena de incurrir en responsabilidad civil y penal por cualquier demora que en él ocurra.

Esto significa que si un Juez de manera premeditada o no, interpone más de una consulta sin poder justificar porqué no las hizo todas en un sólo escrito, puede ser responsable por los daños y perjuicios ocasionados.

Ustedes se preguntarán en qué casos se puede dar esta situación de más de una consulta? Puede darse en los casos de los hechos sobrevinientes, cuando se interpongan excepciones o incidentes posteriores a una consulta y, en fin, en cualquiera nueva situación que se introduzca o surja en el

proceso, con posterioridad a la interposición de una acción de esta naturaleza. Para finalizar con este punto, quisiéramos hacer referencia a la opinión autorizada del Dr. Rubén Hernández Valle, quien refiriéndose al tema de las Consultas Múltiples ha dicho:

"Los Jueces tienen el derecho de consultar a la Sala Constitucional cada vez que consideren que una norma o acto que deben aplicar en la resolución de un caso sometido a su jurisdicción puede rozar con la Carta Fundamental, sin perjuicio de consultas anteriores de otros jueces o de la existencia de acciones de inconstitucionalidad pendientes de resolución".²¹

- La Advertencia esta sujeta a una fase de admisibilidad y la Consulta no.

Nuestra Corte Suprema de Justicia, interpreta de manera acertada el contenido del párrafo primero del artículo 203 de la Constitución, que hace referencia al envío a esa superioridad, de las Consultas y las Advertencias de inconstitucionalidad, salvo que se den las situaciones enumeradas en el propio artículo 203 y que analizaremos más adelante. Ella ha considerado que se da un control previo de admisibilidad por parte del Juez ante quien se presenta la Advertencia.

Con relación a este tema, quisiéramos hacer mención al auto de 5 de septiembre de 1994, por medio de la cual la Corte reitera el precedente del llamado "Control previo de Admisibilidad".

²¹ Hernández Valle (1990).

"Los incidentes de inconstitucionalidad, como es el caso presente, están sometidos a un control previo de admisibilidad por parte del Tribunal a-quo, con el fin de evitar el abuso de este medio, controlar su seriedad y evitar la proliferación de incidentes o defensas constitucionales..."

En base a lo ya expuesto, podemos apreciar otra de las diferencias entre la Consulta y la Advertencia, cuando la segunda, está sujeta a un control previo de admisibilidad y la primera, no.

Doctrinalmente y desde el punto de vista del derecho comparado, podemos encontrar esta figura del control previo de admisibilidad en España, donde se exige como un requisito de carácter procesal y sujeto a la intervención de las partes y del Ministerio Fiscal.

b.4) Presupuestos Procesales de la Consulta y la Advertencia:

Los presupuestos procesales son los requisitos mínimos indispensables que deben darse en un proceso, para que éste se desarrolle válidamente.

Aunque el Código Judicial no hace mención expresa de requisitos especiales para estas materias, salvo lo relativo a la formalización de la acción, nuestra jurisprudencia con base en la Constitución, ha considerado que se dan los siguientes:

b.4.1) No proceden si la norma ya fue aplicada.

Este requisito se desprende del propio artículo 203 de la Constitución Nacional cuando preceptúa "la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso". La jurisprudencia, acertadamente, ha considerado indispensable que la norma no haya sido aplicada, ya que precisamente la finalidad de las instituciones es evitar el uso y aplicación de una norma inconstitucional para la decisión de un caso en particular. Y no de sujetar la misma a un control a posteriori sobre su aplicación, lo que estaría invadiendo el campo del control abstracto.

Este precedente se ha sostenido en innumerables fallos de la Corte y citaremos como ejemplo un extracto de la sentencia de 14 de mayo de 1991:

"Esta comprobación coloca la Consulta que ahora se examina, dentro de una particular categoría jurisdiccional, a la que se refieren reiterados pronunciamientos de esta Corporación, según los cuales la Advertencia de Inconstitucionalidad sólo procede cuando la norma o normas que en tal sentido se acusan no han sido aplicadas".

La base del fallo es, precisamente, que la acción se produce de manera extemporánea, es decir, que precluyó el término en esa instancia respectiva para hacer la Advertencia, sin que esto prive de poder formularla posteriormente, ya que no se dio un pronunciamiento de fondo.

b.4.2) La Norma debe ser Aplicable al caso.

Como ya hemos señalado, el propósito de la disposición es, promover el control constitucional con respecto a las normas que van a ser utilizadas para decidir un caso concreto. Por ende, si la norma que se consulta o se advierte no es aplicable en la controversia jurídica en particular, la misma ni siquiera debe ser enviada a la Corte para su revisión, cuando se efectúe el control previo de admisibilidad.

Nuestra jurisprudencia se ha ido acercando más y más a la doctrina española de la "relación de causalidad" en materia constitucional.

Explica el reconocido jurista José Almagro Nosete que debe existir un juicio comparativo entre normas primarias y secundarias aplicables en un proceso, y como resultado de que estamos en presencia de un control concreto y no de uno abstracto, "se exige que se establezca la relación de causa a efecto que existe entre la norma constitucional y la necesidad de su aplicación al caso concreto."²²

Con ello, el renombrado autor español quiere decir que no sólo es necesario que la norma pueda ser aplicable al caso, sino que es necesario justificar que de la validez de las mismas dependa el resultado del proceso. Situación que ocurre con las normas primarias y no con las secundarias.

²² Almagro Nosete (1981).

Según el artículo 35-1 de la ya citada Ley Organica de la T.ribunal Constitucional, para que proceda la cuestión de constitucionalidad es necesario que de la aplicación de la norma dependa el acceder o no a la pretensión del proceso originario.

Para finalizar con este presupuesto, queremos citar la sentencia de 29 de abril de 1981, proferida por el Tribunal Constitucional español, que en sus partes pertinentes dice:

Es indispensable, por ello, que el Juez o Tribunal de la cuestión exteriorice el juicio que le lleva a plantear la ilegitimidad constitucional y razone sobre la relevancia de la norma para decidir el litigio."²³

b.4.3) No procede la Consulta ni la Advertencia si ya ha mediado pronunciamiento anterior.

Este presupuesto se encuentra íntimamente vinculado con el principio de la cosa juzgada constitucional, que prohíbe al Juez Constitucional pronunciarse nuevamente con respecto a la constitucionalidad de una norma, que ya fue examinada a través de cualquiera de los controles de la constitucionalidad.

Este principio es reconocido constitucionalmente cuando la parte final del artículo 203, establece que los fallos de la Corte son finales, definitivos y obligatorios.

²³ Cit. por Cano Mata (1986).

- b.4.4) Deben cumplirse los requisitos formales establecidos en el artículo 2551 del Código Judicial.

Nuestro Código judicial establece en su artículo 2551 los requisitos formales que debe contener cualquier acción de inconstitucionalidad. Requisitos aplicables al control abstracto, concreto y previo. Adicionalmente el artículo 2552 consagra que la inobservancia de los requisitos formales producirá la inadmisibilidad del recurso. Criterio reconocido en la jurisprudencia, en sentencia de 4 de septiembre de 1990 y de 10 de julio de 1991.

- b.4.5) Sólo puede recaer sobre normas legales o reglamentarias:

Presupuesto que no necesita mayor explicación, ya que se encuentra expresamente consagrado en la Constitución.

- b.4.6) No caben en la fase sumarial.

La Corte ha señalado en diversos fallos, que los miembros del Ministerio Público son funcionarios de instrucción y no administran justicia y, por ello, no cabe la Advertencia ni la Consulta en esta fase.

- b.4.7) No proceden si se basan en artículos programáticos:

Ya que al igual que en el control abstracto, los artículos programáticos no pueden ser violados sin relacionar-

los con otros artículos de la Constitución.

b.4.8) Sólo puede presentarse una vez por instancia:

Esta limitación es exclusiva de la Advertencia y se introdujo al texto constitucional en la Constitución de 1972, con el propósito de evitar la utilización de esta acción como un medio para dilatar el proceso. Así pues, cada parte solamente puede hacer uso de este medio una vez por instancia. Pero ¿qué pasa con respecto a los terceros legítimamente presentes en un proceso ? Ya hemos dicho que los terceros pueden presentar Advertencia sujetos a ciertas limitaciones que pasamos a analizar: Los Terceros Coadyuvantes, es decir, los que tienen con una de las partes determinada relación sustancial, sólo podrán hacer uso de esta acción si la parte a quien ayudan no lo ha hecho en esa instancia (Artículo 592).

En el caso del tercero que hace una intervención principal pretendiendo en todo o en parte la cosa o el derecho controvertido, pareciera que el artículo 593 del Código Judicial le otorga autonomía, lo que le permitiría efectuar una Advertencia, aunque el demandante y el demandado ya lo hubieran hecho, siempre y cuando no verse sobre la misma materia.

Finalmente, quisiéramos señalar que cualquier intervención de un tercero para ayudar a una de las partes, lo limita a sus actuaciones y derechos, cosa que no ocurre con el

tercero independiente.

c) Control Abstracto:

La necesidad de controlar y sujetar las actuaciones del Organismo Legislativo a la Constitución, se inicia conjuntamente con el surgimiento de las constituciones.

En sus inicios, los sistemas jurisdiccionales de control de la constitucionalidad, tenían el propósito de resolver los posibles vicios que presentaran las normas que iban a ser utilizadas en un proceso en específico, es decir, que para iniciar el control era necesaria la existencia de un proceso previo dentro de la justicia ordinaria.

Pero esta forma limitada de control, no permitía garantizar el sometimiento de las Cámaras a la Constitución, pero el mismo sirvió de base para la ampliación del sistema, permitiéndose posteriormente, la acción directa frente a las normas legales o con rango de Ley emitidas por el Parlamento o cualquier otra autoridad.

Esta acción directa, como señala el Magistrado del Tribunal Constitucional español, Jerónimo Arosemena Sierra, se basa en el interés de preservar el texto constitucional y no en función de un interés particular, como ha escrito:

"Se trata, ciertamente, de un control jurídico arbitrado por un Tribunal único, pero no en interés de una parte, sino, pura y simplemente, en interés a la

primacía constitucional."²⁴

La acción pública de inconstitucionalidad, es igualada por vez primera en nuestro país en el artículo 188 de la Constitución de 1941 (*). Este artículo, al igual que el artículo 203 de la Constitución actual, facultaba a cualquier persona para presentar demandas de inconstitucionalidad contra cualquier ley.

Resulta evidente que nuestro constituyente, optó por un sistema abierto, en contraposición del sistema cerrado que impera en los países europeos, en donde sólo ciertos funcionarios públicos están legitimados para ejercer esta acción.

c.1) Normas sujetas al control :

Existen diversas disposiciones que pueden ser controladas a través del sistema abstracto; nuestra Constitución contempla específicamente: las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos. Posteriormente analizaremos el control de actos, por lo cual nos concentraremos ahora en el control normativo.

²⁴ Arosemena Sierra (1981).

* A pesar de que la Ley 24 de 1937 contemplaba un recurso de Casación constitucional, con legitimación pública, su ámbito de aplicación se restringía a las decisiones jurisdiccionales.

c.1.1) La Ley:

Entendida en su sentido formal, como la expedida por el Organismo competente para legislar, puede ser objeto del llamado recurso de inconstitucionalidad, en cualquier momento después de su publicación, independientemente de que entre a regir inmediatamente o su vigencia sea diferida.

Puede ser sometida a la acción pública, cualquier tipo de leyes: ordinarias u orgánicas, los tratados internacionales, las aprobadas con anterioridad a la Constitución y las que lo fueron con posterioridad, el reglamento de la Asamblea Legislativa e inclusive el presupuesto general del Estado.

Es ampliamente conocida la discusión doctrinal de si los tratados internacionales pueden ser o no sujetos de una revisión de posibles conflictos que puedan tener con el ordenamiento jurídico interno, de uno de los países signatarios del mismo y en especial con su constitución.

La mayoría de los países como es el caso de España, Costa Rica, Alemania, entre otros, han optado por el mecanismo de control constitucional de los tratados, claro está con variantes propias en cada sistema.

En Panamá, con la acogida de la Teoría Francesa del Bloque de la Constitucionalidad, debemos entender, que los tratados internacionales pueden ser objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, con la excepción de los

tratados que forman parte del citado Bloque Constitucional.

c.1.2) Decretos leyes:

El artículo 153, numeral 16 de la Constitución, establece la posibilidad de que la Asamblea Legislativa, durante sus recesos, conceda al Organo Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar sobre situaciones precisas, a través de decretosleyes.

Estos decretos leyes, van a tener la misma jerarquía que las leyes y pueden ser impugnados por inconstitucionales en la misma forma.

c.1.3) Decretos de Gabinete:

Estos Decretos fueron dictados en 1968 después del golpe militar y en 1990 luego de la intervención norteamericana en Panamá, en momentos en que no se había constituido una Asamblea Legislativa; los mismos representan normas con rango de ley, dictados por el Ejecutivo, en ejercicio de facultades legislativas de hecho.

A pesar de que son muy pocos los que se encuentran vigentes, merecen mención por formar parte de nuestro ordenamiento jurídico.

Estos Decretos de Gabinete también pueden ser objeto del control a posteriori, en igual forma como si fueran una ley.

c.1.4) Acuerdos Municipales:

A pesar de tener una jerarquía inferior a la Ley, constituyen preceptos normativos de carácter general y, por ende, están sujetos al control de la constitucionalidad.

c.1.5) Excepciones:

Los artículos 167, 204 y 308 de la Constitución, establecen situaciones o circunstancias que no pueden ser objeto del control constitucional, pero sólo los artículos 167 y 308, se refieren al control normativo.

Estos artículos contemplan situaciones similares, el primero, señala que no serán inconstitucionales las leyes promulgadas de forma extemporánea y el segundo, que no serán inconstitucionales las reformas constitucionales por el hecho de ser promulgadas fuera del término establecido en la Constitución.

Tampoco se podrá demandar la inconstitucionalidad de artículos comprendidos en una Reforma Constitucional, por razones de fondo; las órdenes de hacer o no hacer de los funcionarios públicos, ya que en estos casos debe utilizarse la vía del Amparo; ni las relaciones generales entre los particulares, como es el caso de los contratos que son ley entre las partes.

c.2) Manifestaciones del Control:

El recurso de inconstitucionalidad, podrá presentarse por vicios de fondo o forma que presenten las leyes, salvo los casos ya expuestos.

Los vicios de fondo, son aquellos que se refieren al contenido de la disposición y su correspondiente conflicto con normas constitucionales o la interpretación de las mismas.

Los vicios de forma, son aquellos que se refieren a la etapa de elaboración de las disposiciones, y serán inconstitucionales todas las normas que se aprueben en contravención al trámite y las formalidades establecidas en la Constitución.

2. Control de Actos:

La guarda de la integridad de la constitucionalidad, no sólo comprende el control de normas sino también de actos, como ya se indicó. Dentro del control de actos están las acciones de inconstitucionalidad, el Amparo de Garantías y el Habeas Corpus.

a) Acción de Inconstitucionalidad:

El control abstracto igualmente comprende las actuaciones de los funcionarios públicos, como lo establece el artículo 203 de la Constitución.

Siempre que los actos sean dictados por un funcionario público y no comprendan una orden de hacer o no hacer, podrían ser objeto de esta acción.

No consideramos necesario hacer observaciones adicionales, ya que en el punto anterior desarrollaremos con claridad este tipo de control.

b) El Amparo de Garantías Constitucionales:

El Amparo de Garantías Constitucionales surgió en México, con la Constitución de 1917 y en Alemania, con la Constitución de 1919. Por lo que podemos apreciar, es una figura de reciente creación. La Institución del Amparo fue contemplada por primera vez en nuestro país, bajo la Constitución de 1941 y en la actualidad se encuentra regulada en el Artículo 50 de la Constitución vigente.

El objeto de esta acción de amparo es la protección de los Derechos y Garantías Constitucionales de los ciudadanos, frente a las posibles violaciones que de los mismos, puedan ocurrir mediante el ejercicio del poder público, manifestados a través de órdenes de hacer o no hacer.

El español Fernando Castedo Alvarez, en su artículo "El Recurso de Amparo Constitucional", explica las características fundamentales de éste, en los términos siguientes:

Varias son esencialmente, a nuestro juicio, las notas cualificadoras del amparo, que sirven para identificar la institución: 1) En primer lugar, el amparo

supone la reacción ante un acto de temeridad en el área de un derecho fundamental establecido constitucionalmente o deducible de la Constitución. Pero teniendo en cuenta que la inconstitucionalidad del acto que provoque la estimación del amparo debe ser patente y manifiesta, porque, como se ha destacado con profusión, el amparo no es una simple defensa del individuo, sino más bien una función de naturaleza pública. 2) En segundo lugar, por razón de la materia sobre la que el amparo recae, exige que el restablecimiento del derecho violado se produzca de manera rápida y sumaria. Por ello precisa una gran flexibilidad procedimental, con amplios poderes de dirección por parte del juzgador. 3) Una tercera y última nota, derivada en cierto modo de las anteriores pero eventual o accidental, es la configuración del amparo como un verdadero proceso iniciado a instancia de parte, preferentemente autónomo y de carácter extraordinario, en razón de las deficiencias que, para la satisfacción de este tipo de pretensiones, suelen ofrecer los procedimientos ordinarios."²⁵

Se observa que el Amparo, es un medio eficaz para resolver perturbaciones de los derechos y garantías individuales, cuando los mismos sean inminentes y de una urgencia tal, que de no revocarse la orden, sobrevendrían al afectado graves perjuicios. Es por ello, que es utilizado con preponderancia frente al recurso Contencioso-Administrativo, lo cual no significa que este último no sea una vía idónea o efectiva para resolver los conflictos, pero no permite una rápida solución; por lo que se puede asegurar que la "eficacia del

²⁵ Castedo (1981).

amparo está condicionada a la rapidez en el restablecimiento del derecho violado".

b.1) Actos sujetos a la Acción de Amparo:

No todos los actos de las autoridades, están sujetos al Amparo, sino por el contrario, sólo podrán ser objeto de esta acción, aquellas que reúnan una serie de características, las cuales varían según cada legislación.

b.1.1) Las órdenes de hacer o no hacer de los funcionarios públicos:

El artículo 50 de la Constitución, señala que sólo procederá la Acción de Amparo contra las órdenes de hacer o no hacer que dicte cualquier funcionario público, habiéndose ejecutado la misma o no. Al mismo tiempo, se requiere que la orden sea violatoria de los derechos y garantías constitucionales.

Este sistema contrasta con el de la legislación española, la cual no requiere que el acto revista de una orden, sino que sean disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hechos de los poderes públicos del Estado, según lo regulado por el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Esta legislación, no sólo permite que se demande por la vía del Amparo los actos jurídicos o situaciones de hecho de cualquier tipo, sino que también contempla la posibilidad de proceder contra disposiciones de carácter general que no tenga

rango legal, como indica el ya citado autor Fernando Castedo Alvarez :

"El recurso de amparo procede cuando las violaciones estén provocadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de dichos Poderes Públicos. Es lo que constituye el elemento fáctico del agravio. Esta concreción tiene un doble alcance: a) En primer lugar, excluye del Amparo las normas de rango legal que no pueden ser impugnadas a través del Amparo, b) En segundo lugar, la violación puede deberse a toda clase de actos jurídicos o materiales del poder público".²⁶

Sobre el tema de las normas de carácter general, nuestra Corte Suprema ha manifestado que las mismas, no pueden ser objeto de la Acción de Amparo. En sentencia de 11 de octubre de 1991, el pleno decidió :

"Que por su carácter general, esta norma no puede ser impugnada por medio de una acción de Amparo, ya que esta acción en nuestro derecho sólo procede contra órdenes específicas de hacer o no hacer que violen en forma personal y directa los derechos constitucionales de la persona afectada".

b.1.2) Amparo contra Resoluciones Jurisdiccionales:

El artículo 2606 del Código Judicial permite la interposición del Amparo contra decisiones jurisdiccionales, a raíz de la reforma efectuada por el Decreto No. 50 de 20 de febrero de 1990.

²⁶ Castedo Alvarez ob.cit

Originalmente, el Código Judicial que entró a regir el 1 de abril de 1987, no permitía el amparo contra resoluciones judiciales, pero a pesar de su evidente incompatibilidad con el artículo 50 de la Constitución, que contempla la procedencia de "cualquier servidor público", lo que incluye a los funcionarios judiciales, la Corte Suprema declaró que el mismo era constitucional, a raíz de una demanda interpuesta contra el mismo.

La gran mayoría de los ordenamientos jurídicos contempla esta posibilidad, pero a pesar de sus evidentes beneficios, estas disposiciones son frecuentemente criticadas por el inconveniente que representan un mecanismo eficaz para los litigantes inescrupulosos, de dilatación del proceso.

Con relación a este tema el Doctor Pedro Barsallo, en su artículo Aspectos Procesales del Amparo, ha escrito:

"Esta posibilidad legal de impugnación y doble instancia en el proceso de amparo ha dado lugar a una especie de fórmula exitosa para la acción de amparo temeraria y simplemente dilatoria que son la mayoría en los casos de amparo contra resoluciones jurisdiccionales".²⁷

De lo expresado por el catedrático panameño, podemos concluir que uno de los problemas fundamentales del amparo contra decisiones jurisdiccionales, en nuestro país, es la posibilidad de impugnar la sentencia que decide el mismo, salvo que el fallo de primera instancia provenga de la Corte

²⁷ Barsallo (1996).

Suprema de Justicia y, además, que en la mayoría de los casos dichas acciones resultan improcedentes.

La solución, entonces, como ya hemos indicado en trabajos anteriores, es centralizar la competencia en materia de amparo y no permitir ningún medio de impugnación contra las decisiones que se dicten en esta materia. Igualmente, será conveniente, la imposición de costas en aquellos casos en que el amparo se considere interpuesto con evidente mala fe, a pesar de ser, supuestamente, contrario a la política general del Código Judicial, resultaría un punto intermedio entre éste y la posición jurisprudencial que ha mantenido nuestra Corte Suprema de Justicia, señalando que si se imponen costas en estos procesos se estaría limitando la protección de los derechos y garantías constitucionales, debido a que las personas se pudieran ver intimidadas por dichas sanciones.

La fórmula propuesta requiere una reforma legislativa, la cual deberá ser insertada en el Libro Cuarto del Código Judicial, para que la jurisprudencia no la pueda ignorar, como en la actualidad lo ha hecho con el artículo 1057 que establece el sistema de costas por vencimiento, bajo el criterio de que el mismo no es aplicable en los procesos constitucionales.

b.1.3) Amparo contra actos de la Asamblea Legislativa que no tengan rango de Ley.

Nuestra legislación no contempla de forma expresa, la posibilidad de presentar esta acción contra actos no legislati-

vos del Parlamento panameño, pero al permitirse el amparo contra las órdenes de hacer o no hacer de cualquier funcionario público, se debe deducir que la misma, puede presentarse contra las decisiones administrativas de este Organo del Estado.

A pesar de que no es la tarea propia del Organo Legislativo, la aplicación de normas a través de sus decisiones, las mismas se producen con respecto a su ámbito interno, orgánico y funcional.

Podríamos mencionar como ejemplo de esta situación, el caso que se despida a una funcionaria de la Asamblea que se encuentre en estado de gravidez, hecho que permite la interposición del amparo contra la decisión.

En España, la ley permite expresamente el amparo contra las actuaciones administrativas de las Cortes, sin necesidad de que se agote la vía gubernativa.

Somos de la opinión que en Panamá, es necesario que se dé el agotamiento de la vía gubernativa para que proceda el amparo, debido a que nuestra jurisprudencia sólo ha admitido, como excepción a la regla general, el caso de despido de trabajadores con fuero de maternidad.

b.2) Normas que pueden ser citadas como violadas

Entre los errores más frecuentes que causan la inadmisión de las acciones de amparo, se encuentra precisamente ésta, debido a que muchos juristas invocan como normas violadas, por

los actos de autoridad, aquellos de jerarquía inferior a la Constitución.

En diversos precedentes, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que las normas con rango de ley o de inferior jerarquía, no pueden ser citadas en la acción de amparo. Sobre este particular la Corte en el fallo de 30 de septiembre de 1944 dijo:

"Por último, en lo que respecta a la invocación del artículo 989 del Código Judicial sobre las notificaciones personales, si bien puede aceptarse que ésta es una norma secundaria de referencia que desarrolla una garantía constitucional, es inadmisibles, formalmente, que se le incluya como norma violada en una acción de amparo,...

El Amparo configura un modo de tuición de los derechos individuales y con ello una forma de presentar la supremacía constitucional".

Pasaremos ahora, a desarrollar las normas que pueden ser invocadas en la acción y las excepciones que ha establecido nuestra jurisprudencia.

b.2.1) Normas constitucionales.

Resulta evidente, que las disposiciones de la Carta Fundamental son la fuente principal y casi exclusiva, de normas que pueden ser invocadas como violadas en la acción de amparo, que tiene por objeto salvaguardar los derechos y garantías individuales, pero esto no significa que todas las normas de la constitución pueden ser invocadas, pues, existen

limitaciones. Veámoslos:

En nuestro país, el amparo tiene el propósito de salvaguardar los derechos y garantías constitucionales, lo que evidentemente significa que no se podrán invocar como normas violadas en una acción de amparo, aquellas que no contengan derechos o garantías.

Este tema es desarrollado con mayor claridad por la legislación española, cuando en el artículo 41 de la citada Ley del Tribunal Constitucional, establece que "Los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 al 29 de la Constitución serán susceptibles de amparo...". El resto de las disposiciones constitucionales no podrán ser invocadas en esta clase de acción constitucional.

Nuestra jurisprudencia ha sentado diversos precedentes que confirman esta tesis; para mejor ilustrar, tenemos el fallo de 21 de octubre de 1991, el cual señaló:

"El Pleno de la Corte observa que el amparista sólo aduce como violado el artículo 17 de la Constitución Nacional. El mencionado artículo no regula ni protege ningún derecho ni garantía particular, por lo que no puede ser invocado, aisladamente como violado en una acción de amparo, sin relacionarlo con otro de los derechos o garantías que establece de manera especial la Constitución".

b.2.2) Normas de tratados internacionales:

Nuestra Corte Suprema, al acoger la doctrina francesa del Bloque de la Constitucionalidad, reconoció la existencia de

normas que sin ser de rango constitucional, forman como éstas un conjunto normativo de jerarquía superior.

Dentro de las citadas normas, se incluyeron algunos convenios internacionales, en particular aquellos que se refieren a los derechos humanos, por lo cual la violación de estas disposiciones, en nuestra opinión, pueden sustentar la presentación de una acción de amparo.

En la República de Costa Rica, se sigue un criterio similar según lo establecido en el ya estudiado artículo 1 de la Ley No 7135, en donde se permite invocar normas de convenios internacionales, como violadas, en acción de amparo.

b.3) Control previo de admisibilidad:

El artículo 2611 del Código Judicial, consagra este sistema, al señalar que "El Tribunal a quien se dirija la demanda la acogerá sin demora, si estuviera debidamente formulada y no fuere manifiestamente improcedente...".

El mencionado artículo, estipula con claridad, que las acciones de amparo pueden ser inadmitidas, lo que significa que son objeto de un control previo sobre admisibilidad. Otras legislaciones consagran este mismo sistema, como es el caso del ordenamiento jurídico español, que en el artículo 50 de la Ley 2, regula en qué casos se podía inadmitir la acción de amparo.

En el caso panameño, el artículo 2611 señala que la

inadmisibilidad se dará, cuando la demanda no cumpla con los requisitos legales y cuando sea evidentemente improcedente, lo que será necesario determinar, debido a que la ley no lo especifica.

b.3.1) Incumplimiento de uno de los requisitos de la demanda:

Como ya indicamos, este supuesto es uno de los que debe ser examinado dentro del control previo de admisibilidad. Los requisitos de forma con que debe cumplir la demanda se encuentran establecidos por el artículo 2610 del Código Judicial, por lo cual antes de admitirse la misma, el tribunal competente deberá examinar si se ha confeccionado de conformidad con los requerimientos legales.

En el caso de no cumplir con los mismos, la demanda deberá ser inadmitida, ya que nuestro ordenamiento no permite la corrección.

b.3.2) Los que se dirijan en contra de actos que no contengan una orden:

El artículo 50 de la Constitución Nacional, se refiere con claridad, a que el amparo tiene el propósito de enmendar las violaciones de derechos constitucionales, producidos a través de órdenes de hacer o no hacer.

En los casos en que exista una actuación que no comprenda una orden, la misma no podrá ser objeto de esta acción, a

diferencia de otros países, como es el caso de España, que permite el amparo contra "actos jurídicos o simple vía de hecho propia de la Administración pública". Este sistema pareciera ser un tanto más amplio que el nuestro, aunque no en gran medida, debido a que los actos jurídicos normalmente implican la existencia de algún tipo de orden y las vías de hecho también pueden ser objeto del recurso en Panamá, siempre que implique una orden.

Con respecto a la necesidad imperiosa de que exista una orden, nuestro máximo Tribunal ha sostenido, en la sentencia de 13 de septiembre de 1994, lo siguiente:

"Por ello, el acto atacado en amparo, para los efectos de esta acción constitucional conforme a nuestro ordenamiento jurídico y jurisprudencia no se considera orden de hacer o no hacer. En otras palabras no reviste la forma de un mandato proveniente de la voluntad arbitraria y abusiva de un servidor público, que imponga a la persona la ejecución o no de un acto que viole algún derecho fundamental".

Podemos también observar, que el amparo solamente opera contra órdenes, pero que éstas deben ser emitidas por funcionarios públicos para que proceda.

La legislación de Costa Rica, por ejemplo, permite la presentación de acciones de Amparo contra particulares, si los mismos, se encuentran desarrollando una actividad de carácter público o normalmente reservada al Estado.

Consideramos conveniente la ampliación de nuestro sistema, para que abarque estas situaciones ya que, en muchas ocasiones los particulares se pueden ver en una situación de poder con respecto a otros, con motivo del ejercicio de una función eminentemente pública.

Queremos presentar a consideración un ejemplo, como es el caso de los directores de las escuelas particulares, los que, en algunas ocasiones, toman medidas disciplinarias contra estudiantes que desobedecen sus órdenes, con respecto a políticas escolares, debido a que su culto religioso no les permite cumplir con las citadas políticas. En mi opinión, si estos actos fueran emitidos por un director de una escuela oficial, contra la misma podría proceder un amparo.

b.3.3) Las que se fundamentan en normas legales:

Como ya explicamos, las acciones de amparo no se pueden basar en disposiciones legales, por lo cual cualquier demanda que utilice como fundamento normas de esta naturaleza, debe ser inadmitida, por ser manifiestamente improcedente.

b.3.4) Las que se presenten contra actos o resoluciones sin que se haya agotado los recursos ordinarios:

El artículo 2606 del Código Judicial, exige el agotamiento de todos los recursos ordinarios que se pueden interponer contra la orden, antes de proceder a utilizar la vía constitu-

cional de amparo.

Este requisito se encuentra desarrollado por el principio de definitividad y por haber sido ya analizado, no lo comentaremos.

En aquellos casos en que el Juez pueda determinar de antemano, lo que puede ser un tanto difícil en algunas ocasiones, que no se ha agotado la vía impugnativa deberá inadmitir el recurso.

b.3.5) La que se dirija contra un acto que no implique un daño grave o inminente:

El artículo 2606 del Código Judicial fija este requisito, que es uno de los elementos característicos del amparo, en donde se exige, para que la acción prospere, que el afectado por la orden se encuentre frente a una situación que por su gravedad e inminencia, necesita de un medio rápido para revocar dicha orden.

El elemento de urgencia es fundamental en estos casos, y de no existir el mismo, el amparo será improcedente.

En fallo de 23 de octubre de 1991, el Pleno de la Corte decidió:

"Es a todas luces, impropio aceptar que se está frente a una situación que requiera una revocación inmediata, tal como dispone la norma procesal señalada, cuando ha pasado un gran lapso sin que el supuesto afectado por la orden hubiera recurrido contra ella".

Algunas legislaciones fijan términos de prescripción para la acción de Amparo, como es el caso de España y Costa Rica, por mencionar algunos, en donde el primero, tiene un plazo de tres meses cuando sean actos de las "Cortes" sin valor de Ley y veinte días en los demás casos; y el segundo, un término de hasta dos meses "después de que hayan cesado totalmente" los efectos directos del acto.

b.3.6) Los que se presenten contra las resoluciones de la Corte Suprema o el Tribunal Electoral

El artículo 137 de la Constitución señala, que no proceden recursos contra las decisiones del Tribunal Electoral, salvo el de reconsideración y la acción de Inconstitucionalidad. Por eliminación se concluye, que no procede el Amparo contra las órdenes de este Tribunal.

El artículo 204 de la Constitución expresamente señala que "No se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de Amparo de garantías" contra las decisiones del máximo Tribunal o sus Salas.

b.3.7) Los Amparos sucesivos:

El artículo 2621 establece la prohibición de admitir demandas de amparo sucesivos y el artículo siguiente consagra las sanciones que se pueden imponer al Juez que lo tramite y la parte que lo presente.

b.3.8) Amparo presentado por personas no idóneas:

El artículo 2609 del Código Judicial, exige que las partes actúen por medio de abogado en estos procesos, por lo que cualquier demanda presentada por una persona sin idoneidad para ejercer la abogacía, también deberá ser rechazada de plano.

b.4) Efectos de la decisión:

Al igual que en el control de la constitucionalidad, las sentencias en materia de amparo pueden ser desestimatorias o estimatorias y los efectos estarán íntimamente ligados a las decisiones que se tomen.

Las sentencias desestimatorias, tendrán el efecto de darle firmeza al acto, el cual podría aplicarse con la certeza de su constitucionalidad.

En el caso de las sentencias estimatorias, la doctrina reconoce la posibilidad de que se presenten tres modalidades, cada una con sus propios efectos.

La primera, es la que declara la nulidad de la decisión; ésta tendrá efectos constitutivos, cuando se determine que la resolución o el acto imposibilita el ejercicio de los derechos o garantías. La segunda, es la que reconoce los derechos o libertades públicas; en este caso la acción se presenta contra una decisión que quiere delimitar el alcance de los citados derechos, para que los mismos no puedan ser violados por actos

futuros. En estos supuestos la sentencia sería de tipo declarativa. Finalmente, existen las sentencias de condena, que es la que busca el restablecimiento de los derechos violados.

Nuestro ordenamiento jurídico contempla la existencia de ambas clases de sentencias: desestimatorias y estimatorias, pero dentro de estas últimas, sólo reconoce a las constitutivas, que producen el efecto de anular la orden. Con respecto a las declarativas, que parecieran como una especie de Amparo preventivo, ya que buscan evitar la existencia de nuevos actos que pretendan limitar o violar las garantías constitucionales, no tienen respaldo ni legal ni jurisprudencial, en nuestro país, puesto que según el principio de definitividad el acto debe estar en firme cuando se demande. Por ello, un acto que ni siquiera se ha emitido no puede ser controlado por una acción anterior.

Finalmente, con respecto a la sentencia de condena, nuestra Corte Suprema, en fallo de 3 de octubre de 1991, ha indicado lo siguiente:

"Es también de interés indicar que la doctrina sentada por la Corte mantiene el principio que el Amparo no constituye el camino eficaz para reparar agravios de aquellos que se consideran lesionados por órdenes emanadas de los servidores públicos, cuando existan recursos ordinarios establecidos para impugnar estos actos".

Pareciera ser el criterio de la Corte, que la regla general es que el amparo no es la vía para reparar daños, pero

deja la opción de que en casos excepcionales en donde no exista otro medio posible, el mismo se pueda interponer.

c) El Habeas Corpus:

Los antecedentes de esta institución en nuestro país, se remontan a la Constitución española de Cádiz de 1812, sin que la misma consagrara la institución, pero aun así resulta un precedente digno de mención, debido a que restringían las privaciones de libertad de los ciudadanos a las formas en ella establecidas. Posteriormente, la Constitución colombiana de 1886, es la primera que, en nuestro país, consagra en un sólo artículo todos los elementos característicos del Habeas Corpus, aunque no le da este nombre a la institución, ya que esto no ocurre hasta el año de 1941, en que la Constitución en su artículo 29, le asigna este nombre a la citada institución.

Como ya señalamos, el Habeas Corpus comprende ciertos elementos básicos. El primero de ellos, es la existencia de una orden de detención escrita, emitida por autoridad competente; este requisito representa una excepción la cual radica en los delitos cometidos con flagrancia; el segundo elemento, es el relativo a que el delito debe estar previamente establecido en la Ley; el tercero, se refiere a que la persona al momento de ser detenida debe ser informada de las razones de la misma y sus derechos; el cuarto, toda persona detenida se le presumirá inocente, hasta que se le demuestre lo contrario en un juicio público; el quinto, el derecho a la

asistencia de un profesional del Derecho desde el momento de la detención; el sexto, el estricto apego a los trámites establecidos en la Constitución y la Ley.

El proceso de Habeas Corpus, tiene el propósito de brindar una acción rápida y efectiva, para evitar la privación de la libertad de cualquier persona, a través de métodos no permitidos por nuestra legislación o en abierto desconocimiento de dichos derechos. Esta acción, es la única de las que conforman la justicia constitucional, que permite la invocación de normas legales como violadas al momento de formular la demanda.

c.1) Tipos de Habeas Corpus:

Nuestra jurisprudencia ha reconocido la existencia de tres diferentes modalidades de esta acción en Panamá: el Habeas Corpus Preventivo, el Correctivo y el Reparador.

c.1.1) El Habeas Corpus Preventivo:

El reconocimiento de este tipo de Habeas Corpus, ha sido el más criticado a nivel nacional, ya que muchos juristas sostienen que el mismo representa una elaboración de la jurisprudencia y que nuestra legislación, no contempla esta posibilidad.

El Habeas Corpus Preventivo, es aquel que busca evitar el perfeccionamiento de una orden de detención dictada o por

dictarse, de forma ilegal contra una persona. El fin es precisamente evitar que se produzca la detención ilegal y así, librar a las personas de una reclusión innecesaria en un centro penitenciario.

La norma que sirve de fundamento para este tipo de Habeas Corpus es el artículo 2594 del Código Judicial, que señala:

"Siempre que un juez o tribunal competente tenga conocimiento por denuncia, de que se intenta confinar ilegalmente a una persona, dará orden a la autoridad o funcionario que juzgue oportuno, a fin de que la conduzcan inmediatamente a su presencia para resolver lo que corresponda en derecho.

...Dicha notificación surtirá todos los efectos de un mandamiento de Habeas Corpus y se obliga por lo mismo a la autoridad o funcionario de que se trate a rendir de inmediato informe del caso, que se ajustará a las formalidades consignadas en este capítulo".

Como se puede apreciar, este artículo sólo se refiere al confinamiento y no hace referencia de la posibilidad o eventualidad de una detención, por lo que se ha criticado la decisión de nuestro máximo tribunal.

Nosotros discrepamos de este sector crítico nacional, debido a que en materia penal, es un principio básico de que se aplicarán la norma más favorable al reo, lo que comprende a cualquier persona que sea el sujeto pasivo de una acción penal; por ello, la aplicación extensiva de esta norma a las personas que temen ser víctimas de una detención arbitraria, nos parece no solo acorde con nuestro sistema jurídico, sino

también con los preceptos universales de la doctrina.

Adicionalmente a lo anterior, resulta lógico permitir a una persona que se encuentra en libertad, pero que conoce de una orden de detención en su contra, solicitar que se revise la legalidad de dicha orden antes de ser detenido. Nuestras cárceles no cuentan con un sistema de clasificación de los reclusos y, por ende, las personas detenidas preventivamente son mezcladas con los delincuentes condenados, situación, a parte de ser poco técnica, que puede resultar ser muy perjudicial para el que sufre de una detención ilegal, a lo cual se debe añadir el estigma social que trae consigo el encarcelamiento, por lo cual consideramos no sólo lógico sino también acertado permitir la utilización de la citada acción de forma preventiva. Es importante resaltar, que este Habeas Corpus no suspende la orden de detención y la persona puede ser arrestada mientras se tramita la acción.

c.1.2) El Habeas Corpus Correctivo:

Esta modalidad de Habeas Corpus no presenta mayor controversia, y se refiere a las personas que a pesar de estar detenidas de forma legal, se encuentran en un centro carcelario que no les corresponde o incorrectamente clasificados.

Es el caso común de los detenidos enviados a la isla penal de Coiba, en donde éstos no tendrán acceso directo a su abogado o al Juez natural.

Este tipo de Habeas Corpus se refiere con exclusividad a los detenidos preventivos, ya que las personas pueden ser condenadas a distintas cárceles, según la forma en que se les clasifiquen y las facilidades de seguridad que la prisión requiera.

c.1.3) El Habeas Corpus Reparador:

Es la forma tradicional de esta figura. Tiene como propósito revisar la legalidad de las detenciones que se imponen a través de esta acción y remediar las posibles arbitrariedades que se hayan cometido.

c.2) Efectos de la decisión:

Los efectos de las decisiones se encuentran íntimamente vinculados con los tipos de sentencia. En el caso de las desestimatorias, el efecto será la declaratoria de la legalidad de la detención y en la estimatoria, puede tener un doble carácter, constitutivo y de condena; será constitutivo cuando se decreta la ilegalidad de la detención y de condena, cuando se haga la declaración de que la persona está en el centro carcelario equivocado y se ordene su envío al que le corresponde.

c.3) Trámites Procesales:

La acción de Habeas Corpus, es la única que contempla la

práctica de audiencia en nuestro proceso constitucional y, además, es la única en establecer un período probatorio, por lo cual no se exige que la totalidad de las pruebas se presenten de forma preconstituída, y contempla la posibilidad de ampliar los hechos en torno al cual se desarrolla el proceso, pudiéndose introducir durante su tramitación nuevos elementos.

Para finalizar con este tema, queremos citar el artículo 263 de la Constitución de Guatemala, que contempla con claridad los tres tipos de Habeas Corpus que hemos desarrollado, en los siguientes términos :

"Quien se encuentre ilegalmente preso, detenido o cohibido de cualquier otro modo de su libertad individual, amenazado de la pérdida de ella, o sufriere vejámenes aun cuando su prisión o detención fuere fundada en la ley, tiene derecho a pedir su inmediata exhibición ante los tribunales de justicia, ya sea con el fin de que se les restituya o garantice su libertad, se hagan cesar los vejámenes o termine la coacción a que estuviere sujeto".

DERECHO COMPARADO

El presente capítulo, tiene el propósito de hacer un estudio comparativo de la justicia constitucional en distintos países de América y Europa, para luego determinar el estado de dicha justicia en la legislación panameña.

Por su carácter preponderante y por sus diferencias y similitudes con nuestro sistema, hemos escogido a los siguientes países: Austria, Alemania, España, Italia, Francia, Argentina, Estados Unidos de Norteamérica, Estados Unidos Mexicanos, Colombia y Costa Rica.

Detallaremos por país, los diversos tópicos que hemos seleccionado como fundamentales.

1. Austria:

Como ya hemos explicado, este Estado ha sido uno de los pioneros en el desarrollo del Proceso Constitucional y sus disposiciones reflejan un gran avance en esta área del Derecho.

a) Tribunal Competente y Materia que conoce:

El artículo 139 de la Constitución austriaca, designa al Tribunal Constitucional como la institución encargada de

conocer las anticonstitucionalidades y la violación de los derechos por actos de esta naturaleza, lo que se traduce en nuestro sistema a las acciones de Inconstitucionalidad y Amparo, los cuales también son de competencia del WwGH.

A pesar de que este Tribunal no conoce los procesos de Habeas Corpus, el cual es de competencia difusa, tiene bajo su potestad otras materias como son: el control de la legalidad de los reglamentos, resolver los conflictos de competencia, interpretar los convenios entre las comunidades autónomas entre sí o de éstas con la Federación, juzgar a los funcionarios del Estado y dilucidar los conflictos entre órganos del Estado.

b) Legitimación:

Es necesario observarla desde su doble perspectiva, es decir, la legitimación activa y pasiva:

b.1) Activa:

El sistema austriaco originario, presenta un sistema de legitimación restringida en lo que al control constitucional se refiere, en donde sólo ciertos órganos políticos podrán promover la acción.

En 1929 el sistema fue modificado, introduciéndose la vía incidental para el órgano judicial, la legitimación de los particulares en los casos en que sufran perjuicios y la

asignada a las minorías legislativas.

El artículo 141-1, otorga legitimación para interponer el amparo, a la persona que ha visto sus derechos lesionados por actos de carácter general o individual de los funcionarios públicos.

El amparo, de igual forma, podrá ser interpuesto por personas jurídicas-públicas, contra actos del órgano de tutela.

b.2) Legitimación pasiva:

El sistema de este país, contempla la figura de la representación procesal de la norma o acto demandado por inconstitucional. Sobre el particular, el autor español Enrique Alonso García, en su artículo "El Tribunal Constitucional Austriaco" dijo:

"Reglas de Procedimiento son iguales a las que existen para el control de los reglamentos, salvo en materia de representación. Ya se ha visto la representación procesal de las minorías parlamentarias; la VfGG determinará además que el Gobierno Federal defiende la ley federal y el Gobierno del Land las leyes del mismo".²⁸

En el proceso de Amparo el demandado será el funcionario público que emitió el acto.

²⁸ Alonso García (1981).

c) Terceros:

No se contemplan en este tipo de procesos.

d) Corrección de demanda y acumulación:

No se encuentra regulada en el proceso de control de la constitucionalidad, pero sí en materia de Amparo, en donde se utiliza un mecanismo similar a la corrección de la demanda.

Cuando el Tribunal efectúa el control previo de admisibilidad y determina que existe jurisprudencia contraria al recurrente, podrá notificársele para que en un plazo prudencial alegue "las razones en atención a las cuales estima incorrecta la opinión jurídica mantenida hasta entonces por la jurisprudencia". A pesar de que este trámite difiere de nuestro sistema de corrección de demandas, permite sanear elementos en el proceso que de lo contrario traerían como resultado la inadmisión de la demanda.

e) Audiencia y período probatorio:

Al existir un sistema cerrado de legitimación, es necesario probar la misma al presentar la demanda de inconstitucionalidad y de amparo, pero no hemos encontrado ninguna referencia sobre la oportunidad procesal de presentar dicha legitimación.

El Tribunal practicará audiencias para recibir las alegaciones, pero no para recibir las pruebas, las que

tendrían que ser presentadas con la demanda.

f) Recursos o medios de impugnación:

Las sentencias del Tribunal Constitucional son definitivas, vinculantes y no admiten recursos.

En materia de amparo, no son recurribles las sentencias, independientemente de que hayan sido emitidas por el VfGH o el VwGH.

g) Tipos de Sentencia:

El artículo 140 de la Constitución, contempla la existencia de sentencias exhortativas, estableciendo como plazo máximo para la corrección de la norma, hasta un año después de su publicación.

Asimismo se ha reconocido jurisprudencialmente, las sentencias interpretativas de la doctrina italiana, la cual se ha manifestado en diversos fallos.

Adicionalmente, este mismo artículo consagra las sentencias estimatorias que ponen en vigencia normas derogadas.

h) Sistema de sanciones y costas:

La ley contempla la imposición de costas en materia de amparo, a la parte que promueva una acción improcedente o no cumpla con el plazo de alegaciones sobre la admisibilidad, que

le señale el tribunal.

En Panamá, la Corte Suprema de Justicia ha interpretado que en el caso de la acción de Amparo, aún cuando la misma sea rechazada por dilatoria e improcedente, no caben costas por tratarse de una acción pública

i) Cuando comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién:

El artículo 141, numeral 5 de la Constitución austriaca, señala que las sentencias empezarán a surtir sus efectos con su publicación, salvo en aquellos casos en que el propio Tribunal Constitucional fije un plazo para la entrada en vigencia de la decisión que como ya hemos manifestado, tiene un término máximo de un año.

Los efectos de la sentencia son de carácter general, como señala el numeral 7 del citado artículo: "Quedarán vinculados a dicho fallo cualesquiera tribunales y órganos administrativos". A pesar de esto, "se seguirá aplicando la ley en cuestión a situaciones de hecho consumadas antes de la anulación, excepto aquellas que hayan dado origen al fallo".

Nos encontramos aquí frente a una situación interesante, debido a que la norma se mantiene vigente para regular los actos consumados durante su vigencia. Como ya estudiamos, en Panamá se sigue un criterio diferente y por lo demás, se permite la declaratoria de inconstitucionalidad de normas derogadas, precisamente para que no rijan situaciones que se

consumaron bajo su vigencia.

Consideramos que esta norma, constituye una variante al sistema de efectos "erga omnes", lo que sustentamos no solamente con lo arriba indicado, sino igualmente en el hecho de que la norma anticonstitucional, no rige para los actos perfeccionados bajo su imperio en el caso concreto que originó el fallo.

En las sentencias de amparo, las mismas surten efectos a partir de su notificación y además presentan una peculiaridad que nuestra legislación no contempla, que es la obligatoriedad de restablecer la situación legal correspondiente, es decir, la restitución de derechos.

j) Cosa Juzgada:

Las sentencias del Tribunal Constitucional austriaco hacen tránsito a la cosa juzgada y una vez declarada inconstitucional o constitucional una norma, la misma no podrá ser objeto de un nuevo estudio salvo que exista un cambio en la norma o en la Constitución.

2. Alemania:

Es igualmente, uno de los países precursores en el ámbito del proceso constitucional y sus instituciones constituyen punto obligado para los estudios de estos temas.

a) Tribunal competente y materia que conoce:

El artículo 1 de la Ley de la Corte Constitucional Federal, determina que será éste, el encargado de conocer las materias del proceso constitucional.

El Tribunal está conformado por dos salas, las que cuentan con ocho magistrados cada una. Los magistrados de una sala, son electos por el Bundestag y los de la otra, por el Bundersrat, por un período de doce años sin posibilidad de reelección.

El artículo B de la citada ley, asigna la competencia de la Corte Constitucional para conocer de los siguientes procesos: disputas entre órganos del Estado, conflictos entre el Estado Federal y las comunidades autónomas (Lander); revisión de la jurisprudencia en general; revisión de la jurisprudencia en leyes en específico; procesos de inconstitucionalidad; pérdida de derechos y garantías constitucionales; demandas de inconstitucionalidad contra las actuaciones de los partidos políticos; escrutinio de elecciones; juzgamiento del Presidente de la Federación.

Se puede apreciar con claridad, que la competencia del Tribunal Constitucional es amplísima e involucra materias de tipo electoral, mismas que usualmente, no son conocidas por este tipo de Tribunal.

b) Legitimación:

La legitimación va a depender de las materias objeto de examen, pero a pesar de ello, las normas procesales contenidas en la Ley de Reglas Procesales de la Corte Constitucional Federal de 5 de diciembre de 1978, usan como parámetro principal el término partes, lo que significa que como regla general en estos procesos, va a existir un demandante y un demandado.

La legitimación activa y pasiva la explicaremos dentro de los límites del estudio comparativo, es decir circunscrito a la acción de inconstitucionalidad y al amparo.

b.1) Legitimación activa:

El artículo 90 de la Ley de la Corte Constitucional, fija la legitimación activa en materia de amparo, concediéndole la misma, a cualquier persona que alegue haber sufrido una violación de sus derechos constitucionales, por actos de una autoridad.

El artículo 91, de la mencionada ley, concede legitimación activa a cualquier persona o asociaciones, para interponer demandas de inconstitucionalidad contra leyes Federales o del "Land".

b.2) Legitimación pasiva:

El artículo 94, en sus numerales 1 y 2, concede el

derecho a réplica a las instituciones federales o del "Land" y a los ministerios o autoridades públicas, cuando se presenten demandas de violaciones de los derechos fundamentales, por actos u omisiones de éstos.

El ejercicio de la legitimación pasiva en los procesos de inconstitucionalidad está regulada por el numeral 4 del artículo 91, el que a su vez remite al artículo 77 de esta misma ley, para la regulación de dicha materia.

El citado artículo 77, señala que la Corte Constitucional deberá escuchar al Parlamento y al Gobierno Federal o del "Land", cuando se presenten demandas de inconstitucionalidad contra normas o actos de carácter general, por ellos dictados.

Fijándose con ello, un sistema de Representación obligatoria de la norma, como ya hemos estudiado.

c) Terceros:

El numeral 3 del artículo 77, contiene la posibilidad de participación de terceros en el amparo, al señalar que cuando se presente esta acción contra decisiones jurisdiccionales, se le deberá escuchar a la parte que se vio favorecida con la decisión.

Esta justiciera fórmula no se contempla en absoluto en la legislación panameña, siendo su ausencia causa de perjuicios para quien beneficiado por una resolución judicial, no puede ser oído en el proceso constitucional que se desarrolla contra

la misma, sin su participación.

d) Corrección de demanda y acumulación:

En el sistema alemán, igualmente existe una fase previa de admisibilidad de la demanda, en donde se determinará de forma preliminar, si tiene o no suficientes posibilidades de éxito, o si fue presentada dentro del término de un año, si es una ley o un acto soberano del Estado que no admite otro recurso, o de un mes, en los demás casos.

La demanda es asignada a un comité conformado por tres miembros de la sala respectiva, quienes decidirán sobre la admisión de la misma. Para que sea inadmitida, se requiere el voto unánime de los tres miembros del comité.

Si el comité no inadmite la demanda, ésta pasa a la sala para que decida sobre su admisibilidad definitiva, la que requiere de por lo menos dos magistrados, que consideren que es necesario aclarar la constitucionalidad de la norma o acto demandado o que la inadmisión de la demanda puede causar graves e ineludibles perjuicios al demandante.

La decisión se toma sin necesidad de una audiencia y se comunica al demandante.

En este tipo de procesos (inconstitucionalidad y amparo), no existe la posibilidad de corregir la demanda, y la ley no hace referencia a la posibilidad de acumulación.

e) Audiencia y Período probatorio:

El artículo 22 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, hace referencia a la necesidad de que las partes sean representadas por abogados en la audiencia. En la misma, se podrán practicar las pruebas que se hayan admitido previa solicitud por escrito.

El Tribunal también podrá aportar pruebas de oficio, en los casos en que lo estime conveniente para establecer la verdad, según lo establecido en el artículo 26 de la misma ley.

f) Tipos de sentencia:

Sólo se contemplan las Estimatorias Exhortativas

g) Recursos o medios de impugnación:

No se contempla en Alemania.

h) Sistemas de sanciones y costas:

El artículo 34 de la ley que regula el Tribunal, señala que el procedimiento en materia de amparo, será gratuito, pero si la demanda se considera infundada, el demandante deberá reembolsar a la parte contraria, todos los costos y gastos que el proceso hubiese ocasionado.

Así mismo, si la demanda se considera fundada, se deberán reembolsar al demandante, de forma total o parcial, según el caso, los costos y gasto que hubiese tenido a raíz del

proceso.

En los procesos de inconstitucionalidad, señala el mismo artículo, se podrá condenar al demandante, al pago de costas, cuando la demanda sea rechazada o considerada infundada.

En los casos en que se dicte una sentencia estimatoria, la ley no reconoce al demandante ningún tipo de reembolso de sus gastos.

i) Cuándo comienzan a surtir efectos la sentencia y para quién:

Según el artículo 31 de la Ley del Tribunal, las sentencias deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial.

Las sentencias empezarán a surtir sus efectos a partir de la publicación, salvo que la misma establezca otra cosa.

Las decisiones tendrán fuerza de ley en los casos de diferencias entre la ley Federal y la Constitucional, entre la Ley del "Land" y la Constitución, en casos en que se discuta parte del derecho federal o si la misma crea derechos por sí solos y en los casos en que exista diferencias sobre la vigencia de una ley federal.

Las sentencias tendrán efectos "erga omnes" en materia de inconstitucionalidad y particulares en materia de amparo.

j) Cosa Juzgada:

Ninguna de las dos leyes citadas, hace referencia a este tema, por lo cual presumimos que se aplicarán las reglas

generales.

3. España:

Esta ha sido una de las legislaciones más citadas, en la presente tesis, por lo cual no seremos muy extensos en la explicación de cada tema.

a) Tribunal competente y materias que conoce:

El artículo 1 de la Ley 2 de 1979, asigna la competencia al Tribunal Constitucional y entre las materias que puede conocer están: las demandas de inconstitucionalidad (control absoluto), las cuestiones de inconstitucionalidad (consultas dentro del control concreto), el control previo de constitucionalidad, los conflictos entre Organos del Estado, los conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas y el amparo.

b) Legitimación:

Como se ha señalado con anterioridad, en el proceso de control constitucional existe un sistema cerrado de legitimación activa y un sistema de representación que se puede entender como legitimación pasiva.

En materia de Amparo, el demandante podrá ser el agraviado o el que tenga un interés legítimo y el demandado será siempre el funcionario público que emitió la orden o el

acto.

c) Terceros:

De la misma manera, hemos expuesto que, en el amparo, podrán participar como coadyuvante del demandado, en el amparo, "las personas favorecidas por el acto, hecho o decisión en razón del cual se formuló el recurso".

d) Corrección de demanda y acumulación:

La legislación española no contempla regulaciones con respecto a este tema, pero el artículo 34 hace referencia a una etapa de admisibilidad, cuando señala: "Admitida a trámite la demanda", con lo que se indica que el Magistrado debe valorar si la misma cumple con ciertos requisitos y presupuestos procesales.

Al no referirse la Ley, a la posibilidad de corregir la demanda erróneamente redactada, asumimos que dicho trámite no es posible.

El artículo 37, contempla un segundo período de admisibilidad, en donde se decidirá, únicamente, con audiencia del Fiscal General del Estado.

e) Audiencia y período probatorio:

Esta ley, no contempla la práctica de una audiencia o un período probatorio, en materia de inconstitucionalidad, por lo

que debemos concluir que las pruebas deben ser sumarias o preconstituidas.

En materia de Amparo, tampoco se estipula una audiencia o un período probatorio, por lo cual se debe inferir, que el procedimiento es igual que en materia de inconstitucionalidad.

f) Tipos de sentencia:

Al igual que nuestra legislación, sólo permiten, a nivel legal, las sentencias desestimatorias y estimatorias.

La jurisprudencia, ha acogido las sentencias interpretativas de la Corte Constitucional Italiana, en su manifestación original, como ya explicamos con anterioridad.

Asimismo, hemos desarrollado las modalidades de sentencias estimatorias en el Amparo, por lo cual sólo las mencionaremos: las que declaran la nulidad de la decisión, las que reconocen derechos o libertades públicas y las que restablecen derechos.

g) Recursos o medios de impugnación:

No se contemplan ni en materia de control de constitucionalidad ni en el Amparo.

h) Sistemas de sanciones y costas:

No se contemplan.

- i) Cuándo comienzan a surtir efecto las sentencias y para quién:

El artículo 38 estipula expresamente, que las sentencias de los procesos de inconstitucionalidad tendrán efectos generales, una vez las mismas sean publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

En materia de Amparo, los efectos serán "inter partes" y empezarán a surtirse a partir de la notificación y ejecutoria del fallo.

- j) Cosa Juzgada:

El citado artículo 38, manifiesta que: "Las sentencias recaídas en procedimiento de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada". Por la claridad de la disposición, consideramos que la misma no requiere mayor explicación.

4. Italia:

A pesar de no considerarse como uno de los primeros países en adoptar la jurisdicción constitucional, su doctrina y su jurisprudencia no tiene igual en el Derecho Comparado.

- a) Tribunal competente y materias que conoce:

Según la sección I, Título VI de la Constitución Italiana, el Organo competente para conocer de los Procesos Constitucionales, es el Tribunal de Garantías Constituciona-

les.

Las materias que conoce son las siguientes: constitucionalidades de las leyes y actos con fuerza de ley emitidos por el Estado y las "Regiones", conflictos jurisdiccionales entre Organos del Estado, conflictos entre el Estado y las Regiones, las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República y los Ministros.

Este Tribunal no conoce de la acción de Amparo de Garantías, a pesar de su nombre, ya que esta materia es de competencia de los tribunales ordinarios y especiales, tal cual lo dispone el artículo 111 de la Constitución.

b) Legitimación:

Para determinar la legitimación en materia de constitucionalidad, debemos dividir su explicación según los diferentes tipos de acciones que pueden presentarse.

El Presidente del Consejo de Ministros podrá presentar "recurso directo" de inconstitucionalidad, contra los Proyectos de Ley emitidos por el Consejo Regional, cuando los mismos sean aprobados por segunda vez. Esta acción es muy similar a nuestra objeción de inexequibilidad, pero se limita a los actos de las Asambleas regionales. El Presidente del Consejo de Ministros, tendrá el término de diez días (10), contados a partir de la notificación que se le haga de la segunda aprobación del proyecto de ley, para interponer esta

acción.

Las leyes o actos con fuerza de ley en todo el Estado, podrán ser demandadas por el Presidente de un Consejo Regional, si considera que la misma, invade materias que son de competencia de las Regiones.

Finalmente, podrán demandar las leyes o actos con fuerza de ley que emitan las Regiones, los presidentes de otros Consejos Regionales cuando estas leyes o actos, regulen materias de competencia de otras Regiones. En los dos últimos casos, el término para presentar la acción es de diez (10) días, contados a partir de la fecha de la publicación de la ley o el acto.

De igual modo, dentro de un proceso, también se pueden plantear cuestiones de constitucionalidad, con respecto a las normas aplicables al caso concreto; éstas podrán ser presentadas por las partes, por el ministerio público y por el juez.

El artículo 25 de la Ley No. 87 de 11 de marzo de 1953, faculta al Presidente del Consejo de Ministros y al Presidente de un Consejo Regional, a intervenir en los procesos en defensa de las leyes o actos, cuando esta entren dentro de su ámbito de competencia.

c) Terceros:

No se regula nada con respecto a esta materia.

d) Corrección de demandas y acumulación

No se contempla ninguna disposición especial sobre este particular.

e) Audiencia y período probatorio:

No se consideran.

f) Tipos de sentencia:

Los diversos tipos de sentencias en materia constitucional, han sido analizados a lo largo de este trabajo, por lo que no resulta necesario insistir sobre el particular.

g) Recursos o medios de impugnación:

El artículo 137 de la Constitución italiana, de manera expresa indica: "Contra las decisiones del Tribunal Constitucional no se admite recurso alguno".

h) Sistemas de sanciones y costas:

No se observan.

i) Cuándo comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién:

Las decisiones de la Corte Constitucional, empezarán a surtir sus efectos desde el día siguiente al de la publicación de las mismas, fecha última, en que tendrán vigencia la norma o acto derogado.

j) Cosa Juzgada:

Las sentencias en materia de inconstitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y empezarán a surtir sus efectos a partir del día siguiente de la publicación.

5. Francia:

Este país se ha caracterizado, por su renuencia en la aplicación de los sistemas de control constitucional, debido a su apego a las teorías del "jacobinismo", que reconoce la existencia de una soberanía Parlamentaria y que la Asamblea es el Organo Supremo, por lo que ninguna decisión de otro Organo del Estado, puede estar por encima de las emitidas por aquél.

A pesar de ello, existe en Francia un control constitucional preventivo, que de forma limitada, conoce de las posibles violaciones de la Constitución.

a) Tribunal Competente:

El artículo 56 de la Constitución francesa, se refiere a la forma en que está constituido el Consejo Constitucional, existiendo nueve miembros designados y otros miembros por derecho propio.

Los miembros designados por el Tribunal son juristas y ejercerán sus funciones como jueces o magistrados; los miembros por derecho propio, serán los expresidentes de la

República, quienes ejercerán sus funciones de igual forma que los otros integrantes del Consejo.

La competencia del Tribunal, la fija el artículo 61 de la Constitución, el cual requiere el control preventivo de la constitucionalidad de las leyes orgánicas y los reglamentos de las Asambleas Parlamentarias, antes que las mismas entren a regir. Así mismo, es posible el control preventivo de las demás leyes y tratados internacionales, pero siempre a solicitud de parte.

No se hace referencia a la competencia para conocer de los procesos de Amparo ni de Habeas Corpus, por lo que es claro que no corresponde a este Tribunal, decidir sobre aquellos casos.

b) Legitimación:

No resulta sorprendente, que Francia cuente con un sistema cerrado de legitimación activa en materia de control constitucional, ya que el mismo control en sí presenta serias limitaciones.

El control preventivo de la constitucionalidad de un "compromiso internacional", sólo puede ser iniciado por el Presidente de la República, el Primer Ministro y por los Presidentes de cualquiera de las dos cámaras. En 1974, una reforma a la Constitución otorgó legitimación activa a sesenta diputados y a sesenta senadores, constituyéndose un sistema

similar al español.

Resulta un tanto extraño en este tipo de control, que considerado el "compromiso" inconstitucional en su totalidad o en una de sus cláusulas, el mismo no se pueda aprobar hasta que la Constitución sea reformada, en vez de señalar que no será factible su adopción hasta que se modifique su texto, para que no sea contrario a la constitución.

Los mismos funcionarios están legitimados para someter las leyes, antes de su promulgación, a la revisión del Consejo Constitucional.

No se contempla ningún otro mecanismo de control constitucional, ni se otorga legitimación a ningún otro servidor público o a particulares.

Tampoco se contempla un sistema de representación forzosa de ley, como se observa en otros ordenamientos jurídicos.

c) Terceros:

No se contemplan.

d) Corrección de demanda y acumulación:

Debido a que la legislación francesa, no cataloga como demanda la solicitud de pronunciamiento del Consejo Constitucional, no se mencionan los temas de corrección o acumulación de demandas.

e) Audiencia y período probatorio:

No se observa.

f) Tipos de sentencias:

En este tópico, la legislación del país galo, es un tanto simplista, al producirse solamente pronunciamientos de tipo estimatorios y desestimatorios.

g) Recursos o medios de impugnación:

El artículo 62 de la Constitución es categórico al señalar que, "Las resoluciones del Consejo Constitucional serán inapelables", por lo que no procede recurso alguno de impugnación contra sus decisiones y a pesar de que nada se decide sobre un posible recurso de reconsideración, el mismo no es permitido.

h) Sistema de sanciones y costas:

No se contempla ningún mecanismo especial.

i) Cuándo comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién:

Los efectos de las decisiones se producirán a partir del pronunciamiento, debido a que las normas no están sujetas a una posible derogación, ya que las mismas no han entrado todavía a regir.

Los efectos del pronunciamiento, se imponen a todas las autoridades públicas e indirectamente a los particulares, ya que la decisión va a permitir la entrada o no en vigencia de normas de aplicación general.

i) Cosa Juzgada:

Los pronunciamientos del Consejo Constitucional, hacen tránsito a cosa juzgada y no permiten posteriores revisiones, sobre el mismo proyecto o acuerdo internacional.

6. Estados Unidos de América:

Este país es el pionero del constitucionalismo y del control de la constitucionalidad, pero el sistema que sigue es diferente al de los países ya estudiados.

a) Tribunal competente:

Entre una de las características esenciales del control difuso, podemos encontrar la inexistencia de un solo Tribunal encargado de conocer sobre los posibles conflictos entre la norma superior y las de inferior jerarquía.

Según el fallo de 1803 del Magistrado Marshall, en el caso de Marbury vs. Madison, la Corte Suprema de los Estados Unidos decidió, que a pesar de que la Constitución no asignará al Organo Judicial la facultad de decidir con respecto a la

constitucionalidad de las leyes o actos de autoridad, era evidente que esta función correspondería a los Tribunales de Justicia, ya que eran éstos los encargados de aplicar a cada caso concreto la constitución y las Leyes.

Resumiendo lo antes indicado, no existe en este país, un solo Tribunal competente para conocer sobre esta materia, sino que son todos los Tribunales del país los que poseen esta facultad.

b) Legitimación:

Unicamente las partes, en un proceso en particular, están facultados para interponer la excepción de inconstitucionalidad, con respecto a una de las normas aplicables al caso. De igual modo, el Juez de oficio puede dejar de aplicar una norma por las mismas razones. Mecanismo que guarda una estrecha vinculación con nuestro control concreto y que nos recuerda el contenido del Artículo 12 del Código Civil.

Este sistema no contempla la figura ni del demandante ni del demandado, ya que no da origen a un nuevo proceso.

c) Terceros:

La figura del tercero va ligada no sólo con la existencia de partes, sino también, con la existencia de un proceso, al no concretizarse ninguna de las dos situaciones; Siendo así, resulta imposible hablar de terceros, en la justicia constitu

cional norteamericana.

Es importante aclarar que las personas que están participando como terceros en el proceso ordinario, sí podrán promover la excepción, pero en este caso no estarán actuando como terceros sino como una figura similar a la del demandante.

d) Corrección de demanda y acumulación:

Debido a que es a través de una excepción y no de una demanda, la forma en que se inicia el control de la constitucionalidad, difícilmente se puede comentar sobre corrección o acumulación de las mismas. Además, el proceso norteamericano se caracteriza por su simplicidad y su antiformalismo, lo que hace innecesaria la figura de la corrección.

e) Audiencia y período probatorio:

No se contempla.

f) Tipos de sentencia:

La convicción del Juez, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, no se refleja a través de una sentencia especial, sino por medio de la aplicación o no aplicación de la disposición en el fallo.

g) Recursos o medios de impugnación:

La sentencia del proceso ordinario podrá ser impugnada por los medios comunes y el recurso puede fundamentarse o

encontrar su sustento, en la decisión del Tribunal sobre la constitucionalidad de la norma. Por ello, es posible afirmar que la decisión sobre la constitucionalidad de una norma o de un acto, es impugnabile siempre y cuando no sea emitida por la Corte Suprema de Justicia.

h) Sistema de sanciones y costas:

El sistema norteamericano presenta una diversidad de normas, que permiten al Juez tomar medidas contra la parte que actúe con mala fe dentro del proceso o se rehuse a obedecer las órdenes del Tribunal. A pesar de ello, no se establecen normas especiales para sancionar la interposición maliciosa y con interés dilatorio, de excepciones de inconstitucionalidad, por lo que deducimos se aplicarán las reglas generales.

i) Cuándo comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién:

Estos fallos no son publicados, debido a que sólo producen efectos "inter partes", es decir, entre las personas que participaron en el proceso.

j) Cosa Juzgada:

Los fallos de los tribunales de justicia hacen tránsito a cosa juzgada, una vez que los mismos queden ejecutoriados.

7. Guatemala:

Representa uno de los países latinoamericanos con más avances en el área del proceso constitucional y, a la vez, ha sido una de las legislaciones más citadas en esta tesis.

a) Tribunal competente:

La justicia constitucional, es de competencia privativa de la Corte Constitucional, según el artículo 268 de la Carta Fundamental de este país centroamericano.

Dentro de las materias que conoce el Tribunal, encontramos las siguientes: conocer en una única instancia, de las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra normas de carácter general; de los Amparos contra órdenes emitidas por altos funcionarios del Estado; de las apelaciones de las sentencias de amparo emitidas por los tribunales de justicia; conocer en apelación de objeciones de inconstitucionalidad en casos concretos; emitir opiniones sobre la constitucionalidad de los Tratados, Convenios, hasta proyectos de Ley; resolver conflictos de jurisdicción en materia constitucional.

b) Legitimación:

Debido a que Guatemala contempla el Amparo dentro de las materias de competencia de la Corte Constitucional, dividiremos nuestra explicación sobre la legitimación, por materias.

b.1) Legitimación activa:

Tendrán legitimación activa en materia de amparo, los afectados por actos de autoridad de carácter particular o de carácter general, siempre y cuando puedan demostrar que pueden sufrir perjuicios directos o indirectos a raíz de éstos.

En materia de inconstitucionalidad, tienen legitimación las siguientes personas: la Junta Directiva del Colegio de Abogados; el Ministerio Público; el Procurador de los Derechos Humanos; pero sólo para asuntos que afecten intereses de su competencia y cualquier persona con el auxilio de tres abogados.

Como se puede apreciar, el sistema de legitimación es abierto, aunque la exigencia de que las demandas sean preparadas por tres abogados en el caso de la acción pública, pareciera constituir una limitación al menos desde el punto de vista económico.

b.2) Legitimación pasiva:

Esta es ejercida en el Amparo, por el funcionario público que emite la disposición o el acto, al igual que se regula en diversos países.

En lo relativo a la acción de inconstitucionalidad, ni la Constitución, ni la Ley hacen referencia al tema, por lo que debemos concluir que ni siquiera contempla la figura de la representación obligatoria.

c) Terceros:

En el capítulo anterior, desarrollamos extensamente este tema, por lo que sólo nos queda comentar que la legislación guatemalteca, es la que mejor explica el tema de los terceros en el Amparo, conjuntamente con la española y que a éstos se le da audiencia en la misma forma que al Ministerio Público.

Esta figura no se contempla en el proceso de inconstitucionalidad.

d) Corrección de demanda y acumulación:

La ley constitucional de Guatemala contempla la posibilidad de corrección de las demandas de inconstitucionalidad y Amparo, artículos 136 y 22 respectivamente, concediendo en ambos casos un término fatal de tres días y si luego de pasados los mismos, la demanda no es corregida, la misma será inadmitida.

Sobre la acumulación de demandas, no contempla el tema.

e) Audiencia y período probatorio:

En materia de Amparo, se contemplan dos audiencias: la primera, tiene el propósito de determinar si se suspende provisionalmente la disposición o el acto; la segunda, es para escuchar las alegaciones de las partes. Alguna de las partes o el Ministerio Público podrán solicitar que el fallo se dé en una audiencia pública, la que se efectuará el último día del

término para fallar.

El período probatorio, cuando "hubiese hechos que establecer", se fijará en la primera audiencia y será de hasta ocho días.

El Tribunal también podrá aportar pruebas de oficio, en un plazo no mayor de cinco días de la última audiencia.

En materia de inconstitucionalidad, se celebrará audiencia, cuando así lo pida el demandante o el Ministerio Público.

No se establece período probatorio en este proceso, por lo cual las pruebas deben presentarse de forma preconstituída.

f) Tipos de sentencia:

Las sentencias serán estimatorias y desestimatorias en ambas materias y no se prevé la posibilidad de otros pronunciamientos, por lo menos a nivel legal.

g) Recursos o medios de impugnación:

La sentencia de amparo puede ser objeto del recurso de apelación, siempre y cuando no haya sido emitida por la Corte Constitucional. Es en este punto, la legislación de Guatemala, es igual al sistema panameño, que por razón de la diversidad de juzgadores que conocen en materia de Amparo, se ha permitido un mecanismo de dos instancias en ese proceso constitucional.

Las decisiones en materia de inconstitucionalidad no permiten recurso alguno.

h) Sistemas de sanciones y costas:

La legislación de Guatemala, hace una extensa regulación de esta materia, en lo que respecta a la acción de amparo, estableciendo en el artículo 44 de la Ley, la facultad de los Tribunales de imponer costas, multas o sanciones a las partes en este proceso.

Las costas serán obligatorias, cuando se declare el amparo, existiendo posibilidad de exoneración de las mismas, cuando el error del funcionario sea justificable. Cuando la acción sea declarada "notoriamente improcedente, condenará en costas al demandante y multará al abogado que lo promovió en cincuenta quetzales.

Como podemos apreciar, en este proceso pueden ser condenados en costas tanto el demandante, como el funcionario demandado y podrá ser multado el abogado que haya "patrocinado" la acción.

Los Tribunales tendrán la obligación de imponer las multas y sanciones establecidas, porque de lo contrario, incurrirán en responsabilidad.

La Ley igualmente contempla la forma en que deben liquidarse las costas y multas, señalando para las primeras, la vía incidental a través de la cual, la parte interesada podrá solicitar al propio tribunal que condenó en costas, a

que las liquide; las segundas, se tramitarán de oficio por parte de la secretaria del Tribunal, una vez concluido el trámite del Amparo. Las multas deberán ser pagadas dentro de los cinco días siguientes de la fecha en que quede en firme el fallo.

La razón de la diferencia en el trámite de liquidación es sencilla, las costas son fijadas a favor de las partes y las multas a favor del Estado. Por ello, el Tribunal sólo liquidará las costas a petición de parte.

De igual modo, se contemplan sanciones en el proceso de inconstitucionalidad, en donde se impondrán multas de cien mil quetzales a cada uno de los abogados que patrocinaron la demanda, si la misma es declarada "sin lugar". La parte que solicitó la acción también podrá ser sancionada, pero se deja al Juez la imposición libre de costas.

i) Cuándo comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién:

En el proceso de inconstitucionalidad, existe la posibilidad de publicar dos tipos de decisiones, la que suspende provisionalmente la norma y la sentencia.

En aquellos casos en que el Tribunal considere que la inconstitucionalidad de una disposición de carácter general, fuera notoria y susceptible de causar daños irreparables, podrá suspender los efectos de la misma; suspensión que tendrá efectos generales a partir de su publicación en el Diario

Oficial.

Además la sentencia se publicará en el Diario Oficial y tendrá los mismos efectos.

j) Cosa Juzgada:

El artículo 190 de la Ley, señala de forma expresa que las sentencias de Amparo y de exhibición personal "no causan excepción de cosa juzgada".

Las resoluciones que contengan decisiones sobre la inconstitucionalidad de normas, sólo tendrán efecto de cosa juzgada en el caso concreto en que fueron dictadas.

Esto significa que pueden existir nuevos pronunciamientos sobre el mismo tema, en casos posteriores, lo que no resta o disminuye los efectos generales de la decisión.

8. Argentina:

Es otro de los países que sigue el sistema difuso de control de la constitucionalidad, por lo que sus regulaciones van a encontrar variadas diferencias con las de nuestro país.

a) Tribunal competente:

Todos los jueces sin distinción, son competentes para interpretar y aplicar la constitución. No existe un control centralizado de ninguna de las materias que conforman la justicia constitucional.

b) Legitimación:

Tendrán legitimación para promover el recurso, el Ministerio Público y cualquier sujeto que haya sido parte directa y formal en el proceso. De igual forma, aquellos sujetos que hayan intervenido en el proceso como terceros, podrán interponer el recurso.

No se regula nada con respecto a la legitimación pasiva o un sistema de representación de la norma contra la cual se recurre. A pesar de esto, se le corre traslado del recurso a la persona o personas que participan en el proceso para que en un término de diez días aleguen.

c) Terceros:

Al igual que en el proceso norteamericano, no se contempla nada sobre el tema.

d) Corrección de demanda y acumulación:

En el sistema argentino no se presenta una demanda si no que se ejercita una excepción y la misma, no puede ser corregida ni se le pueden adherir otras personas interesadas.

e) Audiencia y períodos probatorios:

Tampoco se hace mención sobre este punto, por lo que consideramos que en los casos en que haya que presentar pruebas, las mismas deberán adjuntarse con el recurso.

f) Tipos de sentencias:

Sólo se contempla la división básica entre sentencias estimatorias y desestimatorias.

g) Recursos o medios de impugnación:

La decisión que tome cada Juez con respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma aplicada al caso concreto, puede ser, una vez emitido el fallo, apelada ante la Corte Suprema de Justicia a través del Recurso Extraordinario, recurso que muchos autores lo asimilan a la apelación y otros a la casación.

La posición mayoritariamente sostiene, que es una apelación, ya que la Corte conoce del caso con motivo de un recurso y la propia Constitución argentina señala que el Máximo Tribunal, conocerá de casos que accedan a ella de forma originaria o de forma apelada y como este recurso es interpuesto con posterioridad a una instancia previa, su ingreso a la Corte sólo se puede clasificar como una "jurisdicción no originaria".

Los que defienden la tesis de un recurso similar al de Casación, fundamentan sus planteamientos en el hecho de que uno de los objetivos de este Recurso Extraordinario es uniformar la jurisprudencia.

h) Sistemas de sanciones y costas:

A pesar de que el artículo 257 de la Ley, no deja claramente establecido el sistema que se seguirá, ha sido la posición jurisprudencial y doctrinal, que se deberá imponer costas cuando sea inadmitido el Recurso Extraordinario, pero no se hace mención a posibles costas dentro del proceso originario, por promover una excepción de inconstitucionalidad con fines dilatorios.

i) Cuándo comienzan a surtir efectos las sentencias y para quién:

Las sentencias no son publicadas, pero en virtud de la función nomofiláctica de la Corte argentina, sus efectos tienen un carácter similar al "stare decise" del sistema norteamericano.

Las sentencias de la Corte, obligan a los jueces inferiores a emplear los precedentes en casos similares, salvo que puedan justificar la existencia de situaciones o elementos nuevos, que hagan necesario la modificación del fallo del Tribunal Supremo.

A pesar de lo expuesto, los efectos de las decisiones serán siempre particulares, debido a que aunque el precedente puede ser utilizado en otro proceso, no le da el carácter de general.

j) Cosa Juzgada:

Los fallos de la Corte no pueden ser objeto de ulteriores revisiones, por lo que sus sentencias hacen tránsito a cosa juzgada.

9. Costa Rica:

La jurisprudencia constitucional en nuestro vecino país, ha demostrado un enorme desarrollo en las dos últimas décadas y por su proximidad consideramos conveniente citarlo como uno de los ordenamientos merecedores de emulación para nuestro país.

a) Tribunal Competente:

Por medio de la Reforma Constitucional de 1989, se crea una Sala Constitucional, en la Corte Suprema, a la cual se le encomienda el conocimiento de las siguientes materias: acción y consulta de inconstitucionalidad, consulta judicial de constitucionalidad, conflictos constitucionales, Amparo de Garantías y Habeas Corpus.

Esta legislación es la única en la que hemos podido constatar, un control centralizado que acoja todas las materias que conforman la Justicia Constitucional. Especial atención hay que brindar a la centralización de la acción de Habeas Corpus, competencia que usualmente es conocida por

medio del sistema difuso.

b) Legitimación:

La legislación de Costa Rica, presenta un grupo de normas muy interesantes en lo relativo a la legitimación, por lo cual merece un análisis individualizado de las distintas partes que intervienen en los procesos.

b.1) Legitimación Activa:

En los procesos de Amparo y Habeas Corpus, se le confiere legitimación activa a cualquier persona para interponer la demanda, sin que se le requiera la demostración de algún tipo de interés legítimo.

En el control de constitucionalidad, podrá iniciar el proceso cualesquiera de las partes en un caso concreto; cualquier persona en los casos del control abstracto; el Contralor General de la República, el Procurador General, el Fiscal General y el Defensor de los Habitantes, en casos en que no existan lesiones individuales y finalmente el Directorio de la Asamblea Legislativa, en casos de consulta constitucional sobre proyectos de ley (control previo).

b.2) Legitimación Pasiva:

Sobre este tema, la legislación bajo estudio presenta una serie de novedades, que en nuestra opinión, ponen a Costa Rica

entre los países con más desarrollo de la figura de la legitimación pasiva.

En materia de Habeas Corpus, no se presentan mayores cambios, el demandado es el funcionario que ordenó la detención y éste participará en el proceso a través de un informe, que hace las veces de la contestación de la demanda y puede participar en la audiencia.

En el Amparo, la legitimación pasiva recaerá en el "servidor público o en el titular del órgano que aparezca como presunto autor del agravio". En los casos en que un funcionario actúe en cumplimiento de órdenes impartidas por un superior o con su autorización, "se tendrá por establecido el Amparo contra ambos".

La figura de la responsabilidad solidaria en el Amparo, es una de las innovaciones que hemos mencionado y se basa en un criterio de justicia, debido a que en algunas ocasiones el funcionario que emite el acto lo hace a sabiendas y hasta por instrucciones del superior, pero éste no queda vinculado con la reclamación, si una demanda es presentada.

También podrán ser demandados por medio de la acción de Amparo, sujetos de derecho privado, cuando estén ejerciendo funciones eminentemente públicas, en virtud de un contrato o una licitación.

En materia de inconstitucionalidad una vez admitida la demanda se le dará "audiencia" a la contraparte en el proceso

principal, para que en el término de quince (15) días manifieste lo que estime oportuno. Así mismo, cuando la acción sea interpuesta por el Procurador General, se le dará audiencia al que "figure como parte contraria en el asunto principal".

Asimismo, se permite la intervención de cualquier persona con un interés legítimo, dentro de los quince (15) días siguientes a la publicación de la admisión de la demanda, para que coadyuve en las alegaciones.

Este sistema, más que un mecanismo de legitimación pasiva representa, en nuestra opinión, un régimen de terceros en el proceso constitucional o al menos un punto intermedio entre ambos, debido a que a pesar de que el traslado es obligatorio, a la contraparte del proceso original, ésta no será la demanda ni tampoco tendrá la obligación de actuar en defensa de la norma, por lo cual no se le puede calificar de parte o de titular de una legitimación pasiva.

A pesar de esto, la incorporación de este elemento significa un avance importante en la ruta de establecer un verdadero sistema de contradictorio en estos procesos.

c) Terceros:

El tema de los terceros en la legislación de Costa Rica, en materia de Amparo, se desarrolla en el Capítulo anterior la sección de los terceros en el proceso constitucional; por

ello, sólo señalaremos que en Costa Rica se permite la intervención del beneficiado por el acto impugnado en esta vía y se le asigna el carácter de parte, aunque en realidad es un tercero, pero esto demuestra la preponderancia que se le da a la figura.

Igualmente, se permite la intervención de cualquier persona que cuente con un interés legítimo, para que actúe como coadyuvante del demandante o del demandado.

En materia de Habeas Corpus, no se contempla la intervención de terceros, entendiendo por tales, personas distintas al demandante o al demandado, debido a que pueden interponer la demanda, igual que en Panamá, personas distintas al detenido y que no sean sus representantes; actuaciones que algunos autores han considerado como intervención de terceros.

Con respecto al proceso de control de constitucionalidad sólo hay que remitirse a lo expuesto en la sección anterior.

d) Corrección de demanda y acumulación:

En materia de Amparo, el artículo 42 de la Ley, permite la corrección del recurso cuando no llenase los requisitos o fuere oscuro, para lo cual concede un término de tres días, luego de los cuales, si el recurso no es corregido, se ordenará su archivo.

En relación con la acumulación, no se contempla ninguna disposición que se refiera al tema.

En lo que se refiere al Habeas Corpus, no se desarrollaron ninguna de las figuras en mención y esto se debe a la sencillez e informalidad de la acción.

En Costa Rica, la demanda puede ser también objeto de corrección en los procesos de control de la constitucionalidad en Costa Rica. El artículo 80 señala que si no se cumplen con todas las formalidades del recurso, el Presidente de la Sala dictará una resolución expresando los requisitos omitidos y dará tres días para su corrección.

De la misma manera, se contempla la posibilidad de acumular acciones, estableciéndose como plazo final, antes de que se dé el aviso de presentación de la demanda.

e) Audiencia y Período probatorio:

El artículo 10 de la Constitución, contempla la exigencia de una audiencia antes de la sentencia, siendo obligatoria en materia de inconstitucionalidad y facultativa en las demás acciones.

No se contemplan períodos probatorios, pero se permite la práctica oficiosa de pruebas en las acciones de Amparo y Habeas Corpus, sin que nada se señale para el proceso de inconstitucionalidad.

f) Tipos de sentencias:

No se desarrolla legislativamente este tópico, pero se

nuestra historia común, sino también por el impresionante legado jurídico que ha dado a nuestro país.

a) Tribunal Competente:

La Constitución colombiana de 7 de julio de 1991, en su artículo 139, crea la Corte Constitucional, la que tendrá la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de normas y actos de carácter general, referéndums, tratados internacionales, proyectos de Ley y revisar las decisiones judiciales en materia de tutela.

La acción de tutela (nuestro amparo) y el Habeas Corpus, serán conocidos a través de un sistema difuso y sólo el primero, podrá ser conocido por este Tribunal, en virtud de una revisión.

b) Legitimación:

El proceso de constitucionalidad presenta un sistema abierto de legitimación activa, permitiendo a cualquier persona demandar la inconstitucionalidad de un acto o norma de carácter general. A pesar de ello, sólo el gobierno podrá solicitar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, sobre la exequibilidad de las leyes y Tratados internacionales.

Con respecto a la legitimación pasiva, la Constitución señala un sistema de representación obligatorio, imponiendo a la Corte Constitucional la carga de comunicar al gobierno o al

Congreso, según el caso, de la interposición de cualquier demanda de inconstitucionalidad, para que éstos aleguen lo que estimen oportuno de forma directa o por medio de un apoderado escogido especialmente para este propósito, lo que constituye una verdadera innovación en esta área.

c) Terceros:

Como se ha indicado en reiteradas ocasiones, no se puede hablar de terceros sin que exista un demandado. La única diferencia que presenta esta legislación con la nuestra, es que expresamente señala la posibilidad de participación pública, con el fin de acusar o defender la norma.

d) Corrección de demanda y Acumulación:

Se permite por una sola vez la corrección de las demandas, que no cumplan con los requisitos señalados por la ley, para lo cual se le concederá al demandante un término de tres días, luego de los cuales se decidirá sobre la admisibilidad de la misma.

También se permite la acumulación de demandas, tanto iguales como aquellas que tengan normas demandadas en común.

e) Audiencia y período probatorio:

El artículo séptimo de la ley, permite un período probatorio, cuando sea procedente, antes de que se le dé el

traslado al Procurador General para que emita concepto. Así mismo, se podrán dictar pruebas de oficio en el auto que admita la demanda.

Cualquier magistrado podrá pedir la celebración de una audiencia, hasta diez días antes de vencerse el término para fallar, pero esta audiencia tiene una finalidad de tipo probatoria ya que en ella, se preguntará al funcionario y/o al demandante, para que profundicen en sus argumentos, es una especie de ampliación de alegatos, pero circunscrito a los temas que el Tribunal requiere.

f) Tipos de sentencia:

Las sentencias serán desestimatorias y estimatorias como en otras legislaciones; la única modalidad de las estimatorias que se contempla, es la relativa a las sentencias exhortativas, las que se podrán dictar en los casos en que se demanden vicios de forma.

A diferencia de otras legislaciones, el término que se da a la autoridad que emitió el acto para que lo subsane, es anterior a la decisión final, la que se tomará una vez vencido el plazo o subsanado el defecto. El tribunal podrá conceder hasta treinta días para que se enmiende el error.

g) Recursos o medios de impugnación:

Por ser la Corte Constitucional el único tribunal

competente de conocer las acciones de inconstitucionalidad, en sus distintas manifestaciones, no se contemplan recursos contra sus decisiones.

h) Sistemas de sanciones y costas:

Sólo se contempla una sanción por mala conducta contra los funcionarios públicos que no presten la colaboración solicitada por el Tribunal, de la manera más eficiente y eficaz, pero la Ley no señala cuál es el castigo por esa mala conducta.

i) Cuándo empiezan a surtir efecto las sentencias y para quién:

Las decisiones surtirán sus efectos a partir de su publicación y serán de obligatorio cumplimiento, es decir, tienen carácter general.

j) Cosa Juzgada:

Las decisiones tendrán el valor de cosa juzgada, pero se podrán proponer nuevas demandas contra una norma que haya sido objeto de un pronunciamiento por vicios de forma, si la nueva acción se refiriese al fondo.

11. Panamá:

Es necesario analizar, por último, las disposiciones de

nuestro derecho, para así poder apreciar el grado de evolución que presentan nuestras instituciones, en el campo del derecho procesal constitucional.

a) Tribunal Competente:

Conforme a lo preceptuado por el artículo 203 de la Constitución, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, es el competente para conocer de todos los procesos de constitucionalidad, asignándosele la guarda y custodia de la Constitución.

En Panamá, las acciones de Amparo y Habeas Corpus, son de competencia de diversos tribunales y las mismas se determinan, según la jerarquía del funcionario que dictó la orden o el acto; lo que significa un retraso frente a la mayoría de las legislaciones estudiadas, debido a que éstas, al menos, contemplan la centralización de la guarda de la Constitución y el Amparo.

b) Legitimación:

En los procesos de constitucionalidad, nuestro ordenamiento jurídico presenta un sistema de legitimación activa mixto, restringido en el control previo y concreto y abierto, en la acción pública.

Con respecto a la legitimación pasiva, no se contempla la figura de la representación obligatoria.

c) Terceros:

No se contemplan, aunque se permite la participación sin limitaciones en el período de alegaciones públicas.

d) Corrección de demanda y acumulación:

Ni la Ley, ni la jurisprudencia, han permitido la corrección de demandas, lo que demuestra un apego al ritualismo y al formalismo excesivo.

Con respecto a la acumulación, las mismas se practican con el fin de procurar una mayor economía procesal.

e) Audiencia y período probatorio:

No se contemplan audiencias en estos procesos ni períodos probatorios. Cualquier prueba debe ser presentada de forma sumaria con la presentación de la demanda. A pesar de ello, se permite la práctica de pruebas de oficio.

f) Tipos de sentencia:

Nuestra legislación no hace referencia a este tema, por lo cual se podría concluir que las mismas, sólo serán de estimación o de desestimación, pero la Corte ha dictado en raras ocasiones, sentencias interpretativas en ejercicio de su función de máximo exponente de la Constitución.

En este campo, nuestro proceso constitucional está muy atrasado y requiere un mejor desarrollo.

g) Recursos o medios de impugnación:

Los fallos de la Corte son finales, definitivos y obligatorios, por lo cual no admiten recurso alguno.

El Pleno podrá conocer como tribunal "ad-quem" de los fallos dictados en primera instancia por los Tribunales Superiores, en las acciones de Amparo y Habeas Corpus.

h) Sistema de sanciones y costas:

Como ya explicamos con anterioridad, el Código Judicial contempla sanciones y multas en los procesos de Habeas Corpus y Amparo, en los Artículos 2603, 2604, 2605 y 2622, 2623, respectivamente, pero no así, la imposición de costas; en materia de inconstitucionalidad, en cambio, la jurisprudencia ha considerado que no existen sanciones, multas o costas de ninguna clase, lo que en nuestra opinión ha propiciado la utilización de estas acciones como un medio dilatorio.

i. Cuándo comienzan a surtir efectos las decisiones y para quién:

La tesis más reconocida es que las sentencias empiezan a surtir efectos a partir de su publicación. Estos son de carácter general en materia de constitucionalidad, e "inter partes", en las acciones de Amparo y Habeas Corpus.

j) Cosa Juzgada:

El carácter de cosa juzgada rige plenamente en nuestro país, en el control de la constitucionalidad y Amparo, pero no en materia de Habeas Corpus cuando los fallos son desestimatorios.

TRABAJO DE CAMPO

El tema que hemos explicado, no presenta condiciones ideales para desarrollar un trabajo de campo, pero a pesar de ello, dedicaremos este capítulo al análisis de las estadísticas preparadas por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, sobre las materias que conforman la justicia constitucional.

El período que estudiamos es el comprendido entre los años de 1983, en que se dió la última reforma constitucional, hasta el año de 1995.

Igualmente a través de una entrevista hecha al Secretario General de la Corte Suprema, Doctor Carlos Cuestas, expondremos sus impresiones de las cifras que arrojan las estadísticas, así como la existencia o no de una diferencia normativa sobre esta materia, en nuestra legislación.

1. Hipótesis:

¿Existe insuficiencia normativa y doctrinal en el Proceso Constitucional panameño, la cual requiere ser resuelta en razón del volumen de casos existentes?

2. Variables dependientes:

Los altos índices de inadmisión de las acciones, se deben primordialmente a las siguientes razones:

- a) Desconocimiento de la materia, por parte de los abogados.
- b) Deficiencia en el desarrollo legislativo.
- c) Un criterio formalista de la jurisprudencia.

3. Labor de investigación:

Como ya hemos indicado, nuestro trabajo de campo se basa en el estudio de las estadísticas de nuestro máximo tribunal de Justicia y en la entrevista con su Secretario, Doctor Carlos Cuestas.

a) Problemas confrontados:

No tuvimos, básicamente, problemas en la obtención de las estadísticas. Las mismas se encontraban bien confeccionadas, salvo algunas raras excepciones, lo que simplificó el trabajo, sólo fueron necesarios algunos cambios para la armonización de los tópicos y la obtención de los porcentajes.

4. Entrevista:

Escogimos para la entrevista al Doctor Carlos H. Cuestas,

porque consideré que era la persona más capacitada para resolver mis interrogantes ya que, es el encargado del despacho y por razón de sus funciones se encuentra en contacto con la mayoría de los casos que se manejan a nivel del pleno.

En la entrevista le formulamos al Secretario General las siguientes preguntas, las cuales transcribimos con sus respectivas respuestas:

a) ¿Cómo considera las regulaciones procesales del Código Judicial, con respecto al proceso constitucional: escasas, convenientes o de gran detalle y por qué?

Yo creo que son bastante amplias y detalladas en materia de recurso de inconstitucionalidad y Amparo de Garantías Constitucionales. En todo caso, cualquier vacío que pueda existir ha sido llenado por la jurisprudencia; por ejemplo, en materia de la advertencia de inconstitucionalidad, la jurisprudencia ha ido llenando todos los vacíos, que tienen que tener la forma de una demanda. Quizás se pueda ampliar un poco más eso, quizás se pueda legislar de una forma más sistemática, ya que la constitución pareciera regular solamente el Habeas Corpus para la restitución de la libertad personal, lo que es el Habeas Corpus reparador, común y tradicional. Sin embargo, hay disposiciones en el Código Judicial que parecieran ampliar esa protección de la libertad personal, a situaciones en donde no sean reparadoras, como el Habeas Corpus preventivo, y no es porque la Corte lo haya

establecido, sino que allí pareciera que el legislador va más allá que la propia Constitución y eso cuando se da una contradicción entre la Ley y la Constitución siempre va a traer algún tipo de resquemor, entonces, quizás, sería conveniente regularlo mejor o hacerlo más adecuado a la Constitución. En las disposiciones del Código, por ejemplo, si se observa el artículo 2566, que se refiere a la posibilidad de impugnar el confinamiento, la deportación o la expatriación sin causa legal, es la propia ley la que está previendo la posibilidad de que se dicte un Habeas Corpus Preventivo, ya que la Constitución no dice eso, entonces aquí hay un punto interesante de adecuación.

Otros aspectos, tal vez, sean el hecho de estar esta materia incorporada en un Código y no ser objeto de una ley que desarrollase con más amplitud todo lo que la jurisprudencia ha ido recogiendo. Posiblemente habría que aprovechar esa experiencia para plasmarla en una ley, aunque realmente antes del Código esto estaba contemplado en una ley; todo es cuestión de la técnica legislativa de enriquecer la legislación con instituciones producto de la jurisprudencia y que se puedan concretar y no queden sujetas a un cambio de jurisprudencia. Aquí si solamente se tratara de materias estrictamente de constitucionalidad serían obligatorias, pero lo que se dicta en materia de Habeas Corpus o en materia de Amparo no necesariamente obliga a la Corte ni a los Tribunales inferior-

res, como se ha visto. A lo mejor si eso se plasmara en una ley los Tribunales tendrían que acatarla más.

b) ¿Cómo catalogaría usted, nuestra justicia constitucional frente a las tendencias actuales: atrasada a la vanguardia, o moderadamente actualizada y por qué?

Yo creo que nuestra justicia cumple bastante con su cometido y con su mandato constitucional, dentro de la realidad nuestra. Algunos, posiblemente al comparar nuestra legislación con otra, a veces tiendan a menospreciar nuestro propio sistema. Sin embargo, pienso que la efectividad de nuestra justicia constitucional, aun sin tener un Tribunal constitucional propiamente dicho, y haciendo un promedio de lo que se demora una acción de Amparo de Garantías en Panamá, con una acción de Tutela en Colombia o en Costa Rica, nosotros vamos más rápido que ellos, pues, eso es lo que nos dicen algunos análisis de estadísticas que se han hecho aquí por la Corte Suprema. Si se tuviera que hacer una crítica a nuestro sistema es que es demasiado amplio. A mi me parece que esa utilización de la advertencia de inconstitucionalidad o la posibilidad de impugnar cualquier acto o cualquier orden, a lo mejor abre demasiado el marco y quizás le quita el sentido original que tiene la jurisdicción constitucional que es enjuiciar las leyes; es decir, los actos normativos, aunque esto no representa mucho, ya que las acciones como la advertencia de inconstitucionalidad, que tienen esa caracte-

rística de recurso disimulado, pueden representar un número mayor.

c) ¿Cuáles son los principales problemas, que según su criterio, atraviesa la justicia constitucional en Panamá?

Tal vez, es la condición, todavía, de ser un sistema escrito, aun cuando en materia de Habeas Corpus, por ejemplo, se dice que puede haber una audiencia, la legislación señala que se puede prescindir de la misma, si hay un sumario en materia penal. Luego, entonces cuando hay una administración de justicia que no se hace con audiencia pública a una cierta sensación de secretismo y de un manejo de tipo escrito y siempre hay una especie de contradicción entre lo escrito y la publicidad.

Yo tomo el ejemplo de lo que es la Corte Suprema de Estados Unidos; en ella, cuando se abren sus secciones para los casos que son admitidos, se someten a una agenda de audiencia, y allí la Corte va escuchando a las partes y después se retira y toma una decisión; misma que después se plasma en una decisión que redacta alguno de los Magistrados. Si eso se diera entre nosotros, si se introdujese más el principio de oralidad, aun en materia constitucional, quién sabe si la imagen pudiese ser más favorable.

Aunque el trabajo jurídico del análisis y la interpretación de la constitución y las leyes sea el mismo, no es tanto la cuestión si se interpreta bien, sino la proyección que se

da, es decir, introducir más la oralidad, en la administración de justicia constitucional.

d) ¿Usted considera que la figura de la corrección de la demanda en estos procesos ayudaría a disminuir el alto índice de inadmisiones?

El hecho de poder corregir la demanda, no cambiaría o eliminaría el vicio de principio sobre la procedibilidad, si realmente es materia constitucional la que se va a discutir. Es como las casaciones, que es un recurso formal. La ley permite actualmente en materia civil y penal, que se corrija la demanda; sin embargo, el 85%, quizás más, de las demandas no son admitidas, entonces yo no creo que sea cuestión de corrección sino que es posible que sea el tema que se lleva al Juez Constitucional. No es materia que sea realmente tema de inconstitucionalidad, muchas cuestiones de legalidad que son objeto del proceso contencioso administrativo, quieren incluirse de forma apretada en un Amparo y, entonces, termina no admitiéndose por ser manifiestamente improcedente y tal vez no por el defecto de forma que tenga la demanda, sino es la misma materia; no pienso que la utilización de la corrección vaya a cambiar la tendencia, por que ya lo vemos en casación.

Considero que en materia de inconstitucionalidad, en una futura reforma, habría que restringirla a la impugnación de los actos normativos o las leyes o decretos y eliminar la posibilidad de la impugnación de los otros actos u órdenes

debido a que ese fue el carácter original, por lo menos, en Europa y en los Estados Unidos. En Panamá, nosotros pusimos un abanico demasiado amplio y por allí quieren irse cosas que no tienen una verdadera jerarquía constitucional.

e) ¿Cuál es su impresión con respecto a la figura de la representación obligatoria, de la norma, que han introducido algunas legislaciones en materia de constitucionalidad?

Por experiencia creo que eso dilataría los procesos. Pensemos en la Asamblea, que es un Organó que tiene muchos legisladores y que no funciona con la rapidez que tendría que moverse, por su propio funcionamiento interno. ¿Que sucedería si las leyes impugnadas están tutelando derechos subjetivos? Vendría la Asamblea a participar y ella en realidad tendría que actuar de forma objetiva y no me parece eso muy adecuado.

Pero hay una cosa que se debe tomar en cuenta cuando se demanda a un funcionario y se le considera funcionario acusado. En el caso del Amparo contra las funcionarios judiciales, hay un mecanismo aquí que se está utilizando y considero que no es conveniente; ese funcionario tiene que darle un poder a un abogado y eso puede ser una medida contraproducente en la función jurisdiccional del Juez que ha sido demandado, ya que introducir un abogado como coadyuvante del Juez va a crear un vínculo y una relación entre ellos que no creemos conveniente.

f) ¿Qué efectos tendría la introducción en nuestro país del sistema de las audiencias públicas en materia de inconstitucionalidad?

Yo pienso que el principio de la oralidad con los otros principios conexos, como la inmediación y la concentración, son siempre beneficiosos para cualquier forma de administración de justicia; definitivamente que los jueces podrían fundamentar sus decisiones con mayores elementos.

La audiencia no debe ser sólo para alegatos; estimo que se debe ser amplio en este aspecto, inclusive pienso que, también, debe ampliarse la legitimación a aquellas organizaciones que sean titulares de intereses difusos y eso lo ha admitido la Corte nuestra, así como la Corte ha interpretado el artículo 50 de la Constitución, en el sentido que no es necesario un poder para poder actuar en nombre de otra persona, como una especie de gestor oficioso.

La medida de la audiencia no haría daño, pero que se haga de manera concentrada; que sean pocas audiencias o una sola, para no hacer esto demasiado dilatado, recuérdese que los intereses que están de por medio son intereses superiores regulados por la Constitución.

g) ¿Tiempo de duración del trámite en las materias del Proceso Constitucional?

Hay que diferenciar cada una de las tres acciones de la jurisdicción constitucional panameña.

El trámite de la acción de inconstitucionalidad, en general, cuando se refiere a leyes o a normas generales y abstractas, que puede mantenerse un término como el actual, que represente un mayor problema, son términos razonables dentro del medio nuestro.

Ya cuando se entra en el otro campo, como el del Habeas Corpus, creo que sí se debería reformar; ahora tampoco me parece que el término de horas para resolverlo sería realista y que en ningún lugar del mundo esto es posible. Pero a pesar de ello, se podría limitar el número de magistrados que conocen esta materia. Aquí en la Corte, por ejemplo, que sólo la Sala Penal conociera de los Habeas Corpus y la Sala Civil de los Amparos y esto ayudaría a que los casos se decidieran más rápidamente.

h) ¿Usted cree que la centralización de las acciones de Habeas Corpus y de Amparo lograría un efecto positivo con respecto a la celeridad de la administración de justicia?

Eso sería lo ideal, porque la especialización eso es lo que busca, pero repito nuevamente, actualmente nosotros tenemos al Pleno y pienso que éste cumple su función y no creo que haya problema en eso; el problema es más abajo, pero obviamente lo ideal es que hubiera un Tribunal o una Sala Constitucional.

Habría que tomar en cuenta que ese Tribunal o Sala Constitucional, formada por tres o cinco magistrados, que

tenga que recoger toda la materia constitucional de toda la República de Panamá, podría ser la salida para hacer la justicia más rápida.

No es tanto una cuestión de concentración o de difusión, sino de recursos. Realmente habría que ver cuantos expedientes hay en materia constitucional y si un tribunal nuevo estaría en capacidad de resolver todo los casos.

En Costa Rica, hay una Sala Constitucional y ellos conocen todo y en toda la República y ellos llegaron a tener los grandes problemas, debido a que se les aglomeró, una cantidad de materia, que quizás si el sistema fuera difuso pudiera manipularse mejor, es cuestión de recurso, de cultura jurídica y de oportunidad. Pensemos en los otros problemas que pudieran venir, que se dieron en Colombia, la acción de tutela contra resoluciones de la Corte Suprema en materia de Casación, la cuestión de la cosa juzgada, cuando finalmente termina el proceso con una sentencia definitiva.

Pienso que en este momento, por lo menos a nivel de la Corte Suprema, ésta le ha dado el trámite correcto, proporcionalmente no se demoran tanto los Amparos. Hace unos días, nosotros sacamos una proporción o un promedio de cuánto se demoraban todas las fases de los Amparos de Garantía y llegamos a un promedio de treinta y tres (33) días hábiles, que no es una cosa extensa, no los seis meses o los dos años que toma en España la decisión.

5. Explicación de cuadros estadísticos:

Esta sección la desarrollaremos en base a los datos obtenidos en la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia.

Antes de iniciar el desarrollo de la información, queremos advertir que nos referiremos a los cuadros y a las gráficas que se encuentran en el anexo, los que se ubicarán por materia y los identificaremos por su número.

En el cuadro I, se representa la totalidad de casos que ingresaron a la Corte Suprema, en materias relacionadas con el Proceso de Constitucionalidad, entre los años de 1983 a 1995.

Podemos observar, que se tramitaron un total de 1586 casos en 13 años, lo que da un promedio anual de 122 casos. En el período comprendido entre 1983 y 1989, los procesos tramitados oscilaron entre los 66 y 79 casos, dándose el nivel más bajo en 1984 y el más alto en 1987.

Este período de tiempo no registra una variación significativa en el número de negocios, a pesar de las conmociones políticas de la época y la reforma o trámite introducida por el nuevo código judicial.

Por otro lado, entre 1990 y 1995, se duplicó el número de casos presentados y hasta se llegaron a triplicar en el año de 1991, lo que se aprecia fue una situación excepcional.

El incremento en la cantidad de demandas presentadas, se debió en nuestra opinión a la gran cantidad de leyes y

decretos que se dictaron en los tres últimos años de gobierno militar, para adoptar nuevas medidas de "emergencia" a la falta de credibilidad y autonomía de las autoridades judiciales del momento y al resurgimiento de un sistema democrático, en donde se estimuló a las personas para que hicieran uso de sus derechos y resolvieran sus conflictos a través de la vía legal.

El cuadro I también contiene una explicación detallada del resultado de esos negocios y de los 1587 casos tramitados, sólo se fallaron en el fondo 630, lo que representa un 39.70% del total, lo que significa que más del 60% de los casos no tuvieron pronunciamiento de fondo. De los casos fallados, fueron declarados constitucionales 439, es decir, un 27.66% del total y se decidió la inconstitucionalidad en 191 demandas, las que representan el 12.04% del total.

La explicación anterior revela un alto grado de formalismo en el trámite, el cual se aprecia con mayor claridad cuando vemos que 633 casos, el 39.89% del total, fueron inadmitidos, es decir, no se les dió ningún tipo de trámite. Si a esto agregamos que 178 casos fueron declarados no viables y 23 demandas se consideraron improcedentes en los cuatro últimos años, según el cuadro IV, tenemos que concluir que existe un problema mayor al formalismo, el desconocimiento de las ritualidades y trámites que conforman nuestro proceso constitucional.

En el cuadro número II, podemos apreciar cómo se ha dado un incremento constante en el porcentaje de acciones inadmitidas, de un 11.59% en 1983, a un 70.80% en 1991, regresando posteriormente a niveles más bajos.

Estas estadísticas pueden ser disminuidas sustancialmente con la adopción de mecanismos como el de corrección de demandas.

En los cuadros I y II notamos un reducido número de casos (5.73%) no decididos, por darse una sustracción de materia; pero lo que es importante destacar es cuándo ocurre esto y saberla diferencia del desistimiento.

Como se ha reiterado, no procede el desistimiento en materia de control de la constitucionalidad, por no tener el demandante la capacidad para disponer del objeto litigioso. Pero el desistimiento no es la única forma en que se puede dar la sustracción de materia, sino que la misma también ocurre, cuando desaparece la causa de pedir y el pronunciamiento de fondo se puede realizar. Este es el caso en que se esté examinando la constitucionalidad de una disposición y la misma, sea derogada durante la tramitación del proceso. Es sabido que las normas derogadas pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, cuando sigan surtiendo efecto entre los actos que se perfeccionaron bajo su vigencia, no obstante esto, tendrían que ser objeto de un nuevo recurso, si la norma es derogada durante la tramitación de la acción, ya que las

condiciones que produjeron la demanda cambiaron.

Las demandas consideradas como no viables, son aquellas que se presentan de forma extemporánea o contra normas que no admiten el recurso. Como ejemplo de estas situaciones, podemos citar el caso de una advertencia de inconstitucionalidad efectuada después de la aplicación de una norma, o el caso de una demanda de inconstitucionalidad contra un proyecto de ley. Las acciones declaradas no viables, representan el 11.22% del total de las demandas presentadas.

Durante el período estudiado, se dan seis (6) demandas de inexequibilidad, lo que representa un 0.38%. Esta estadística refleja una escasa utilización de dicha acción, lo que se puede interpretar de diversas formas, pero tomando en cuenta el hecho de que las seis fueron presentadas después de 1991, nos lleva al siguiente razonamiento: primero, durante el gobierno militar no existía una verdadera independencia entre los Organos Ejecutivo y Legislativo, lo que se refleja en la conformidad entre sus actuaciones y segundo, el cambio de sistema de gobierno, trajo consigo, la presentación de, al menos, una acción de inexequibilidad en cada uno de los años desde 1991 a 1994, pero a la vez, su reducido número, ha demostrado que el Organo Ejecutivo no es un vigilante eficaz de la integridad de la constitución y que sólo objeta por inexequible, los proyectos de ley que puedan tener ciertas conotaciones o sean evidentemente inconstitucionales.

Antes de concluir con el tema de acción de inconstitucionalidad, queremos manifestar que hemos elaborado trece gráficas, que son el resultado de los porcentajes fijados en el cuadro II, para mejor ilustrar las decisiones de la Corte sobre esta materia. Se destacan dentro de estas gráficas, la información de un 24.64% de declaratorias de inconstitucionalidad y el 2.89% de casos en que se dió cese del procedimiento, en 1983 (año de la reforma constitucional); el 1.41% de demandas extemporáneas en 1988, único año en que se dió tal situación representa un hecho difícil de interpretar y que sólo lo podemos ligar a la situación política existente en ese momento; el 70.80% de demandas inadmitidas en 1991 y el 1.26% de declaraciones de inexequibilidad en 1992, inician la parte relevante del segundo período estudiado.

En materia de amparo de garantías, se presentaron 1993 casos en los trece años que hemos escogido para nuestra investigación, lo que significa un promedio de 153 demandas por año, es decir 23 casos más si lo comparamos con las acciones de inconstitucionalidad.

En el cuadro III se puede apreciar un incremento de casos de los años 1983 a 1985, comenzando a disminuir a partir de 1986 hasta 1989, año en que se presentó el menor número de amparos (50) en el período estudiado. Las razones de este comportamiento estadístico son claras: el cambio constitucional en 1983, la celebración de elecciones en 1984, la promesa

de un régimen democrático de gobierno, así como algunos cambios en la Corte Suprema de Justicia. Estas modificaciones, trajeron como resultado una mayor confianza en la administración de justicia y en el respeto a los derechos y garantías constitucionales, lo que explica el citado incremento.

El descenso en el número de demandas iniciada en 1986, tiene un vínculo directo con la entrada en crisis, nuevamente, del sistema político, llegando a su punto más bajo en 1989, último año del gobierno dictatorial.

En 1990, primer año del gobierno democrático, se presentan cuatro veces más demandas de amparo que en el año anterior (203); desde este momento, hasta 1995 se mantiene un patrón que básicamente, representa un promedio de 200 demandas por año, siendo el más alto el año de 1991 con 268, y el más bajo, 1995, con 152.

Del total de demandas presentadas (1993), sólo se fallaron en el fondo 726, lo que representa un 36.43%, es decir, casi un tercio de las acciones presentadas.

En los trece años investigados, se inadmitieron 1026 amparos, lo que representa el 51.48% de los casos, lo que refleja un desconocimiento aún más profundo, que en materia de inconstitucionalidad, de los casos en los cuales procede esta acción y las formalidades que la misma ha de cumplir. Los amparos concedidos fueron 169, de los cuales 32 se dieron entre los años de 1983 a 1989 y los 139 restantes ocurrieron

de 1990 a 1995, con la nota peculiar que en 1989 no se declaró procedente ningún amparo.

En lo que respecta a los amparos denegados de 1983 a 1989, se dieron 271 en casi la mitad de casos presentados de 1990 a 1995, en donde se denegaron 286, es decir, 15 casos más en total a pesar de que se recibió el doble de demandas.

Otro punto de interés, es el relativo a la no viabilidad de la demanda, en el período de 1983 a 1989, sólo una acción de amparo fue declarada no viable, en cambio a partir de 1990 se dieron 95 casos, lo que pareciera significar una posición más estricta de la Corte con respecto a qué materias son objeto de amparo y cuáles no.

La sustracción de materia, presenta diferencias sustanciales en el caso del amparo, si lo analizamos con respecto a la inconstitucionalidad, debido a que nuestra jurisprudencia ha reconocido el desistimiento de la acción en materia de amparo. En los trece años en estudio, se presentaron 31 casos de sustracción de materia, de los cuales, 23 fueron presentados a partir de 1990 y sólo 8 a partir de esa fecha.

Los casos excepcionales en esta área los constituyen el cese del procedimiento y la inhibición del tribunal. El primero, sólo representó el 0.5% de los casos (10) y el segundo, el 0.9%, es decir, 18 casos. En estos dos tópicos, también se demostró un incremento entre los casos ocurridos antes y después de 1990.

En el cuadro IV, se puede observar los porcentajes por año, según las distintas decisiones que ha tomado el pleno de la Corte, en materia de Amparo. De la información que contiene este cuadro se obtuvieron las gráficas que van de la 14 a la 26.

La referencia más destacada en estas gráficas son las siguientes: en el año de 1984 (gráfica 15) se observa un porcentaje de 42.63% de demandas no admitidas, lo que constituye el promedio más bajo de los años en estudio. En esta misma gráfica encontramos, también, el menor número de desistimientos lo que significó el 1.55% y, finalmente, en este año encontramos el mayor promedio de amparos denegados con un 48.84%. En el año de 1989, gráfica 20, se observan los porcentajes más altos en demandas no admitidas (74%), y cese del procedimiento (4%) así como, se muestran las cifras más bajas en: amparos concedidos y resoluciones revocadas con 0%, y amparos denegados con un 12% . La situación excepcional de este año, es consecuencia de los problemas generales, que ya explicamos, al pasar el país por la peor crisis económica, política, social y moral de nuestra historia.

En el año de 1992 (gráfica 23), se observa el más alto índice de desistimientos admitido, con un 6.05% y el hecho de que fue el único año que presentó, al menos, un caso en cada uno de los temas de la estadística.

El año de 1993 (gráfica 24), muestra el mayor porcentaje de amparos declarados no viables con un 12.08%; así mismo, los años de 1993 y de 1994, fueron los que mostraron un porcentaje de amparos concedidos y resoluciones revocadas con un 12.56%. Consideramos que esta situación se debe, a una adecuación de los accionantes a la jurisprudencia y a la comisión de más violaciones de los derechos y garantías, en los dos últimos años del gobierno anterior.

En el año de 1995 (gráfica 26), encontramos el promedio más alto de acciones declaradas no viables, lo que no pareciera coincidir con el movimiento de los porcentajes de los años anteriores y el hecho de que se presentó el menor número de demandas de amparo, que registraron los últimos seis años.

Finalmente queremos decir que, al igual que en materia de control de la constitucionalidad, 1991 fue el año en que más demandas de amparo se presentaron, dentro del período de trece años.

De las tres materias que conforman el proceso constitucional, las demandas de Habeas Corpus fueron las más utilizadas en el período estudiado, con la presentación de 2317 casos, lo que da un promedio de 178 por año.

Los cuatro primeros años del estudio, como se aprecia en el cuadro V, mantuvieron una cantidad estable de demandas, las cuales oscilaron entre un número de 51 a 66.

Los años de 1987 a 1989, significaron un gran aumento en la presentación de estas acciones, hecho que fácilmente se comprende por la inestabilidad política, antes mencionada y las constantes detenciones masivas que ocurrieron durante las manifestaciones públicas.

En 1990, aumentó, aún más, el número de Habeas Corpus presentados (242), lo cual se debió principalmente, a la gran cantidad de detenidos como resultado de la intervención militar norteamericana y a la gran cantidad de funcionarios públicos, del régimen anterior, que fueron acusados y apresados por diferentes delitos.

A diferencia del control de la constitucionalidad y del amparo, las demandas de Habeas Corpus no registraron un incremento en el año de 1991 y, por el contrario, fue el segundo año con el índice más bajo en los últimos nueve.

De las 2137 demandas presentadas, 1203 fueron falladas en el fondo, lo que representa un 51.92% del total; promedio muy superior, a los registrados por las otras dos acciones constitucionales, lo que resulta lógico debido a que el Habeas Corpus no requiere cumplir con requisitos de forma para su admisión.

Dentro de los casos fallados, en 891 se declaró legal la detención y en 312 se consideró ilegal. Aunque consideramos necesario resaltar que en los años de 1983 a 1989, sólo se declararon ilegales 16 detenciones.

El cese del procedimiento ocurrió en 734 casos, es decir, en el 31.68% de los procesos, lo que demuestra que en un número considerable de detenciones, en nuestro país, las mismas terminan en la libertad del detenido, antes de que se dé el pronunciamiento del tribunal sobre la demanda de Habeas Corpus. De igual modo, 282 casos fueron desistidos, lo que significa que el detenido recuperó su libertad antes de que el tribunal se percatara de la situación y decretara el cese del procedimiento. Lo importante en este caso es destacar, que entre el cese y el desistimiento del procedimiento, se encuentra el 43.85% de los casos, cifra que hace aún más relevante el porcentaje de casos fallados en el fondo (51.92%).

Entre los casos declarados no viables, improcedentes, en los que se da sustracción de materia y en los que el Tribunal se inhibe, representan el 4.23% del total de los casos; cifra que por ser tan baja, demuestra la poca concurrencia de estas situaciones.

En el cuadro VI, se muestran los porcentajes generales por año y de aquí se obtuvo la información para confeccionar las gráficas que van de la número 27 a la 39.

En las citadas gráficas, se destacan las siguientes cifras: el alto porcentaje de casos que finalizaron por cese de procedimiento (87.27%) en 1983, cifra que representa 20% más que la cifra más próxima dentro del período en estudio;

así mismo, el 1.82% de casos desistidos y el 9.09% de detenciones declaradas legales, constituyen los números más bajos en los trece años.

En 1985, se presentaron 58.93% de casos en donde hubo cese de procedimiento, suma que representó el segundo porcentaje más alto en el período, pero a pesar de ello, se encuentra levemente por encima de los años 1984, 1986, 1987, y sólo un tanto más que los años 1988 y 1989, por lo que se percibe un patrón claro en este esquema, que el cese del procedimiento predominaba por encima de cualquier otra forma de terminación del proceso, durante los años del gobierno militar.

En 1984 (gráfica 28), se observó un 0% de detenciones declaradas ilegales, siendo este el único año en que no hubo detenciones de esta naturaleza; pero a favor de esta estadística también se debe mencionar, que el año de 1984 fue el que menos demandas de Habeas Corpus recibió, así como fue el año que más alto índice de desistimiento se registraron, con un 19.61%.

En 1987, se dió un 10.96% de casos en donde hubo sustracción de materia, lo que representa claramente la cantidad más alta en los trece años analizados, debido a que sólo los años de 1988 y 1989 reflejan porcentajes superiores al 1%, en este tema y éstos son la mitad del total que se registró en el citado año de 1987. El hecho de que en estos

tres años se haya dado esta desproporción, demuestra una vez más que el nivel de detenciones injustificadas era alto y que luego de pasado cierto tiempo, los detenidos eran puestos en libertad sin necesidad de un pronunciamiento judicial.

En 1991, se da el promedio más alto de detenciones declaradas legales con un 57.06%, lo que puede explicarse como un correcto uso de la medida cautelar de detención; pero a pesar de ello, se registra, a la vez, la cuarta cifra más alta del período de detenciones declaradas ilegales, por lo que no se pudiera acusar de la existencia de la primera cifra, argumentando una complicidad del Organo Judicial en las detenciones.

Lo anteriormente señalado, se ratifica con el contenido de la gráfica 38, en donde se muestra el comportamiento del año 1984, como el año en donde se decretó el mayor número de detenciones ilegales con un 29%, pero a la vez es el segundo año, con más detenciones consideradas legales con un 44.27%.

6. Conclusión sobre la hipótesis.

Queremos finalizar este capítulo, refiriéndonos al cumplimiento de la hipótesis planteada. Consideramos que ha quedado claramente establecida, la existencia de un volumen significativo de casos en materia constitucional, que existe una insuficiencia legislativa que ha venido a llenar la jurisprudencia y que en el aspecto doctrinal se ha tenido

un gran desarrollo, pero el mismo no se ha reflejado en las estadísticas, debido a que sigue siendo muy alto el nivel de demandas inadmitidas.

CUADRO

AÑOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTALES
NEGOCIOS TRAMITADOS	69	68	77	78	66	71	79	165	363	159	126	133	133	1587
NO SON INCONSTITUCIONALES	28	29	27	38	18	14	19	26	29	65	33	56	57	439
SON INCONSTITUCIONALES	17	12	12	6	10	6	5	15	19	21	22	29	17	191
NO ADMITIDOS	8	12	27	19	23	32	24	71	257	47	48	26	39	633
SE INHIBE	7	6	2	1	3	1	1	15	5	1	1	0	2	45
CESE DE PROCEDIMIENTO	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3
NO VIABLE	7	9	9	14	10	7	23	25	23	13	17	13	8	178
SUSTRACCION DE MATERIA	0	0	0	0	2	10	7	12	29	10	4	7	10	91
EXTEMPORANEA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
INEXEQUIBLE	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	2	0	6

CUADRO II

AÑOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
NEGOCIOS TRAMITADOS	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
NO SON INCONSTITUCIONALES	40,58%	42,64%	35,06%	48,72%	27,27%	19,72%	24,05%	15,76%	7,99%	40,88%	26,19%	42,11%
SON INCONSTITUCIONALES	24,64%	17,65%	15,58%	7,69%	15,15%	8,45%	6,33%	9,09%	5,23%	13,21%	17,46%	21,80%
NO ADMITIDOS	11,59%	17,65%	35,06%	24,36%	34,85%	45,07%	30,38%	43,03%	70,80%	29,56%	38,10%	19,55%
SE INHIBE	10,15%	8,82%	2,60%	1,28%	4,55%	1,41%	1,27%	9,09%	1,38%	0,63%	0,79%	0,00%
CESE DE PROCEDIMIENTO	2,89%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,61%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
NO VIABLE	10,15%	13,24%	11,70%	17,95%	15,15%	9,86%	29,11%	15,15%	6,34%	8,18%	13,49%	9,77%
SUSTRACCION DE MATERIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,03%	14,08%	8,86%	7,27%	7,99%	6,29%	3,17%	5,26%
EXTEMPORANEA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,41%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
INEXEQUIBLE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,28%	1,26%	0,79%	1,50%

CUADRO III

AÑOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTALES	%
NEGOCIOS TRAMITADOS	100	129	163	139	69	107	50	203	268	215	207	191	152	1993	100%
SE DENIEGA AMPARO	39	63	49	57	24	33	6	50	96	58	29	31	22	557	27,95%
REVOCA Y CONCEDE	6	9	8	5	3	1	0	25	28	17	26	24	17	169	8,48%
ADMITE DESISTIMIENTO	6	2	4	6	3	3	2	5	12	13	11	11	8	86	4,32%
NO ADMITIDO	48	55	100	67	35	65	37	112	120	98	110	98	81	1026	51,48%
SE INHIBE	1	0	0	2	1	0	3	4	0	3	1	3	0	18	0,90%
NO VIABLE	0	0	1	0	0	0	0	6	9	19	25	14	22	96	4,82%
CESE DE PROCEDIMIENTO	0	0	1	1	1	0	2	0	1	3	1	0	0	10	0,50%
SUSTRACCION DE MATERIA	0	0	0	1	2	5	0	1	2	4	4	10	2	31	1,56%

CUADRO IV

AÑOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
NEGOCIOS TRAMITADOS	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
SE DENIEGA AMPARO	39,00%	48,84%	30,06%	41,01%	34,78%	30,84%	12,00%	24,63%	35,82%	26,98%	14,01%	16,23%	14,
REVOCA Y CONCEDE	6,00%	6,98%	4,91%	3,60%	4,35%	0,93%	0,00%	12,32%	10,45%	7,91%	12,56%	12,57%	11,
ADMITE DESISTIMIENTO	6,00%	1,55%	2,45%	4,32%	4,35%	2,80%	4,00%	2,46%	4,48%	6,05%	5,31%	5,76%	5,
NO ADMITIDO	48,00%	42,64%	61,35%	48,20%	50,72%	60,75%	74,00%	55,17%	44,78%	45,58%	53,14%	51,31%	53,
SE INHIBE	1,00%	0,00%	0,00%	1,44%	1,45%	0,00%	6,00%	1,97%	0,00%	1,40%	0,48%	1,57%	0,
NO VIABLE	0,00%	0,00%	0,61%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,96%	3,36%	8,84%	12,08%	7,33%	14,
CESE DE PROCEDIMIENTO	0,00%	0,00%	0,61%	0,72%	1,45%	0,00%	4,00%	0,00%	0,37%	1,40%	0,48%	0,00%	0,
SUSTRACCION DE MATERIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,72%	2,90%	4,67%	0,00%	0,49%	0,75%	1,86%	1,93%	5,24%	1,

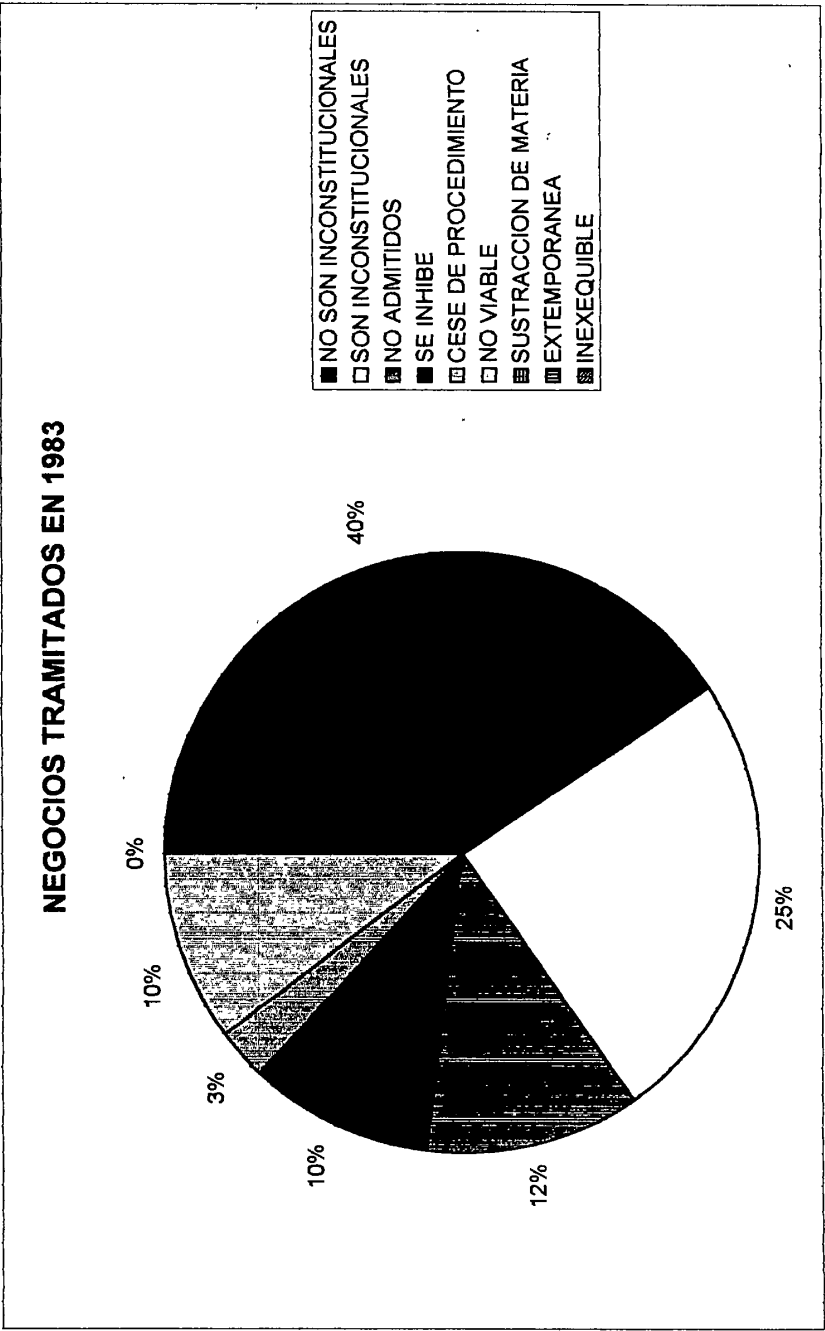
CUADRO V

AÑOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTALES	%
NEGOCIOS TRAMITADOS	55	51	56	66	210	192	123	242	170	195	230	262	465	2317	38
LEGAL LA DETENCION	5	11	19	20	41	53	39	105	97	97	93	116	195	891	13
ILEGAL LA DETENCION	1	0	1	3	4	6	1	13	17	23	50	76	117	312	31
CESE DE PROCEDIMIENTOS	48	29	33	37	120	95	55	88	39	42	45	27	76	734	12
ADMITE DESISTIMIENTO	1	10	2	5	22	27	23	14	16	28	38	36	60	282	0
NO VIABLE	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	3	8	15	1
NO PROCEDE	0	0	1	1	0	0	0	18	0	1	1	0	5	27	1
SUSTRACCION DE MATERIA	0	0	0	0	23	11	5	0	1	1	2	1	2	46	0
SE INHIBE	0	0	0	0	0	0	0	3	0	2	0	3	2	10	0

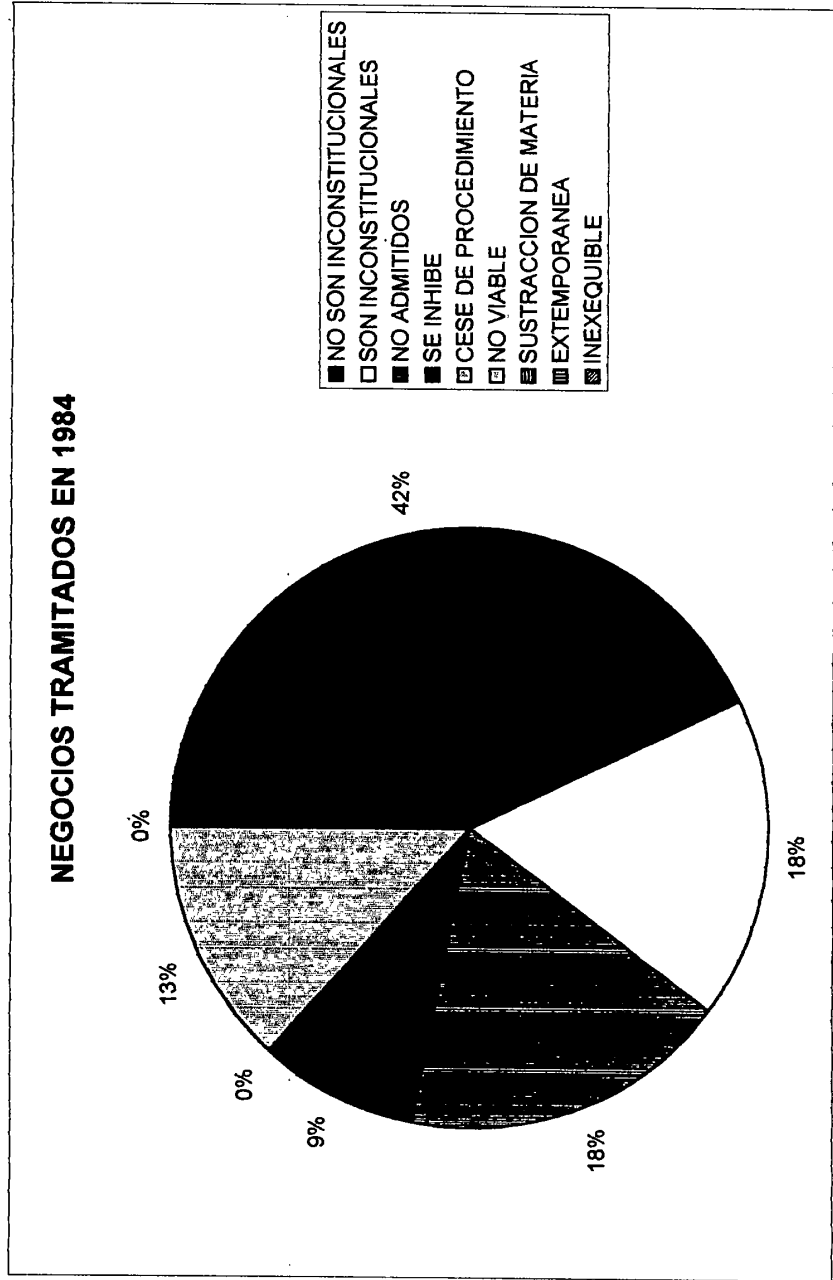
CUADRO VI

AÑOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
NEGOCIOS TRAMITADOS	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
LEGAL LA DETENCION	9,09%	21,57%	33,93%	30,30%	19,52%	27,60%	31,71%	43,39%	57,06%	49,74%	40,43%	44,27%
ILEGAL LA DETENCION	1,82%	0,00%	1,79%	4,55%	1,90%	3,13%	0,81%	5,37%	10,00%	11,79%	21,74%	29,01%
CESE DE PROCEDIMIENTOS	87,27%	56,86%	58,93%	56,06%	57,14%	49,48%	44,72%	36,36%	22,94%	21,54%	19,57%	10,31%
ADMITE DESISTIMIENTO	1,82%	19,61%	3,57%	7,58%	10,48%	14,06%	18,70%	5,79%	9,41%	14,36%	16,52%	13,74%
NO VIABLE	0,00%	1,96%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,41%	0,00%	0,51%	0,43%	1,15%
NO PROCEDE	0,00%	0,00%	1,79%	1,52%	0,00%	0,00%	0,00%	7,44%	0,00%	0,51%	0,43%	0,00%
SUSTRACCION DE MATERIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	10,95%	5,73%	4,07%	0,00%	0,59%	0,51%	0,87%	0,38%
SE INHIBE	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,24%	0,00%	1,03%	0,00%	1,15%

GRAFICA1

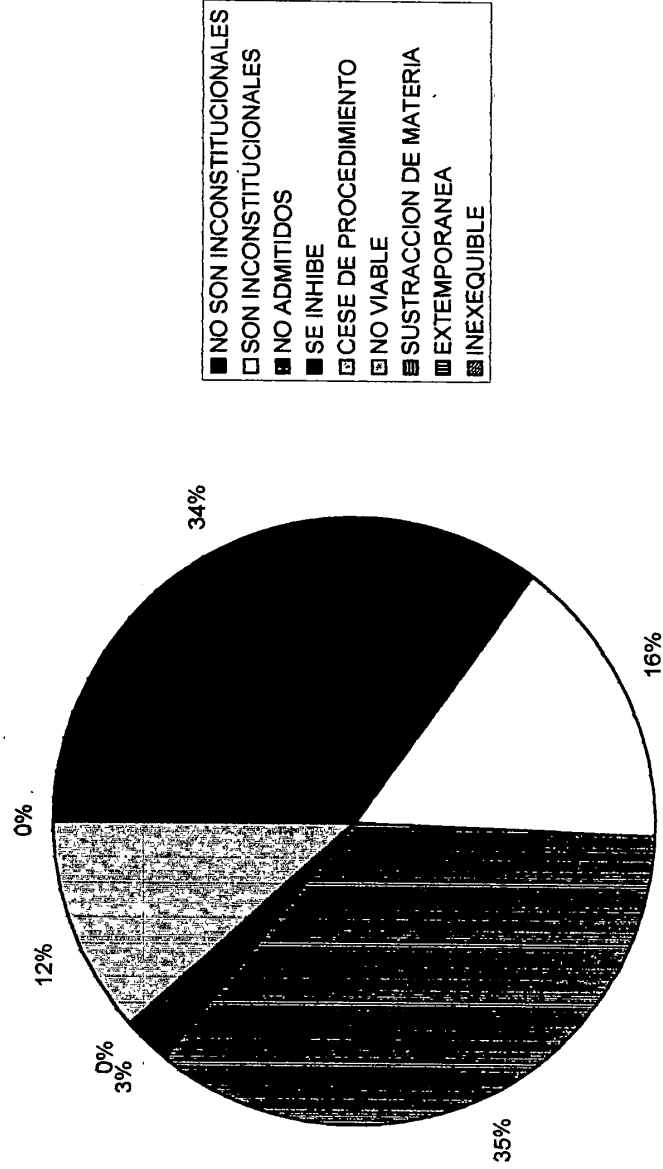


GRAFICA 2



GRAFICA 3

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1985



GRADICO 4

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1986

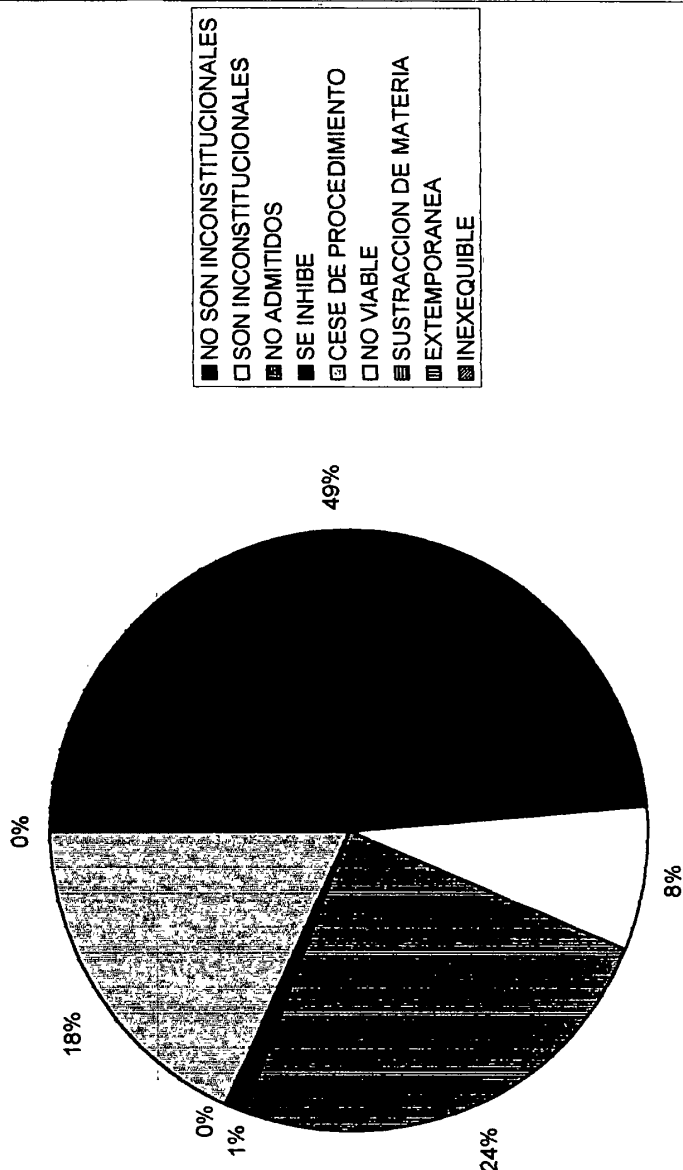
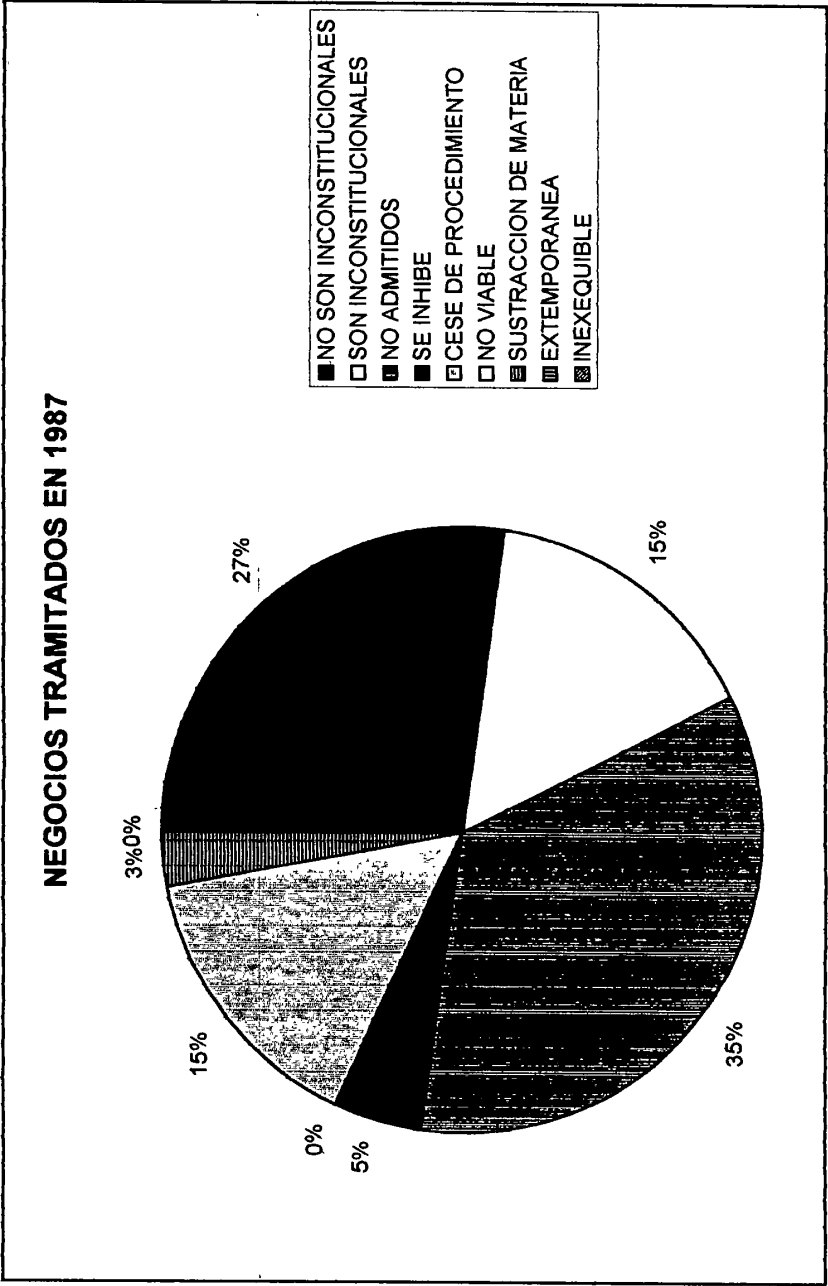
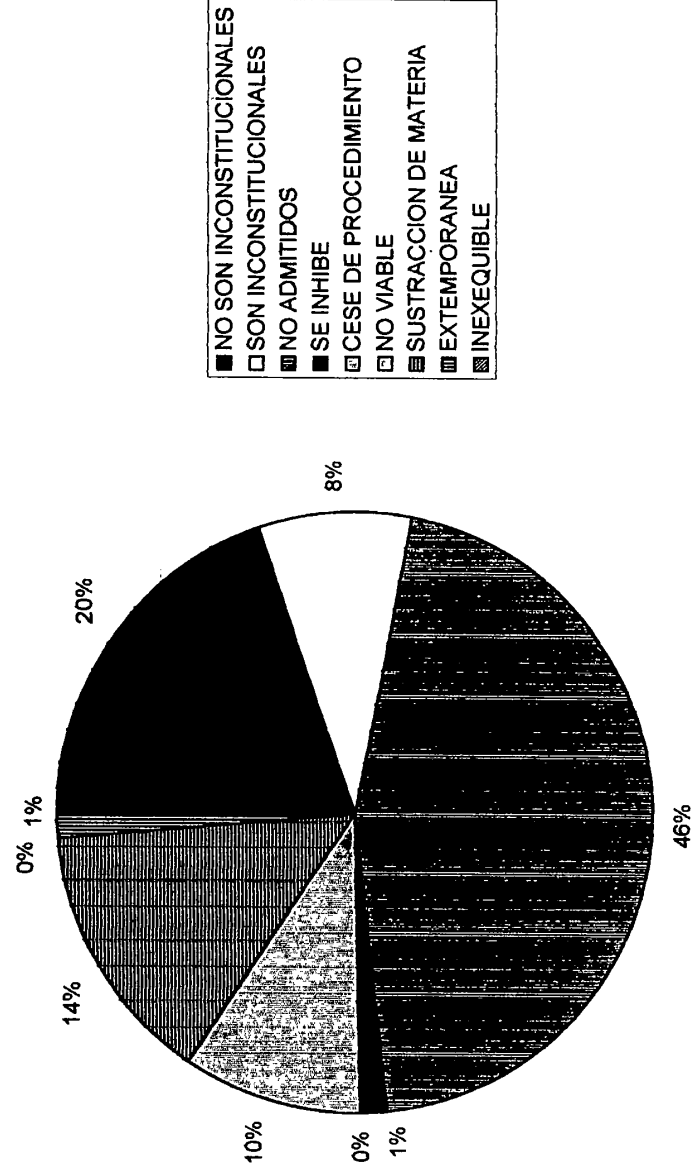


GRAFICO 5

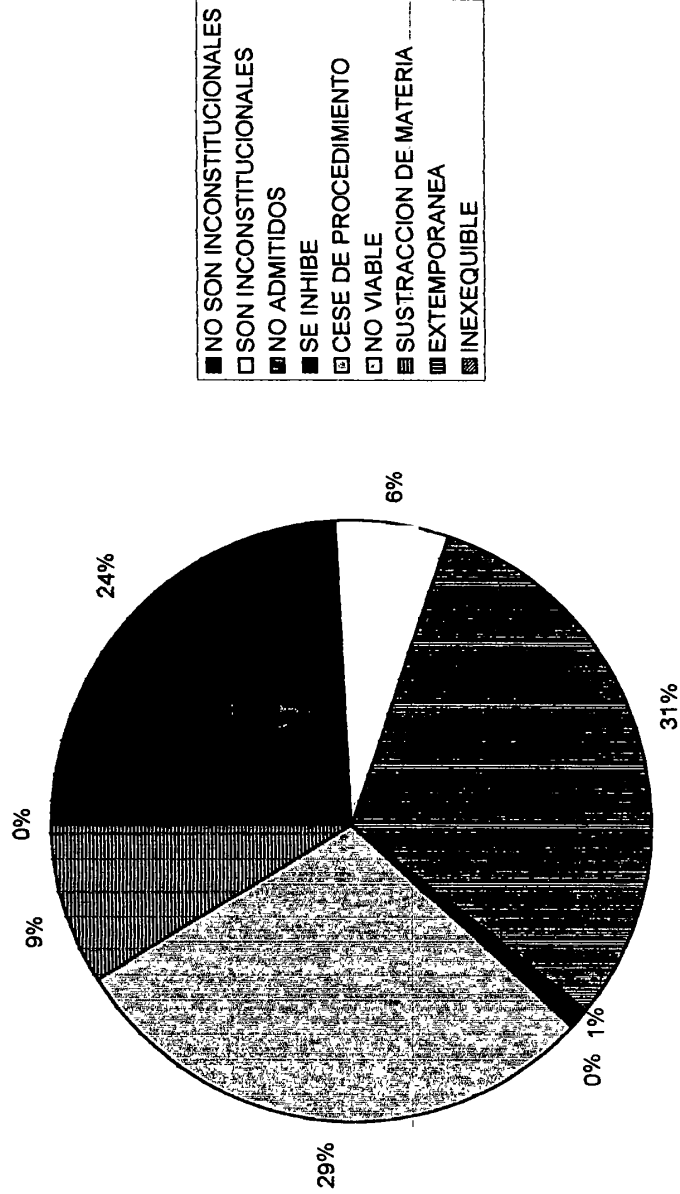


GRAFICA 6

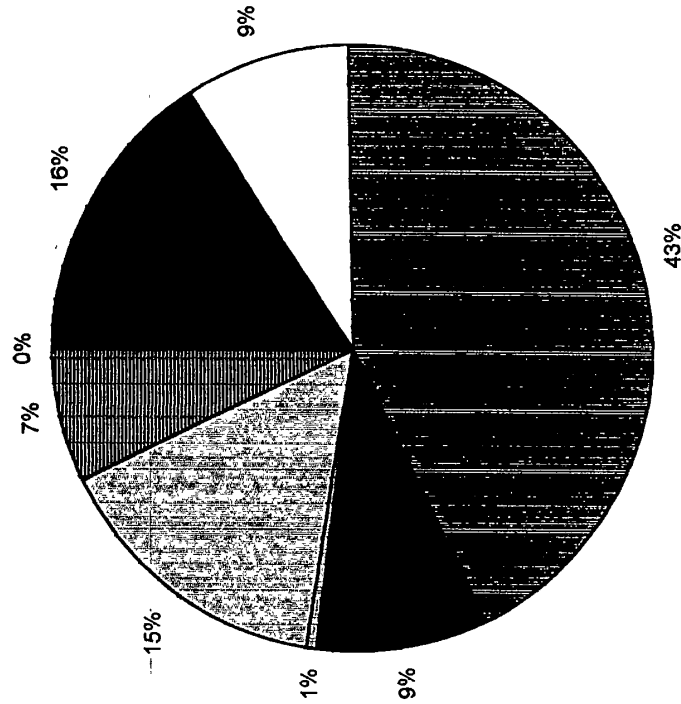
NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1988



NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1989



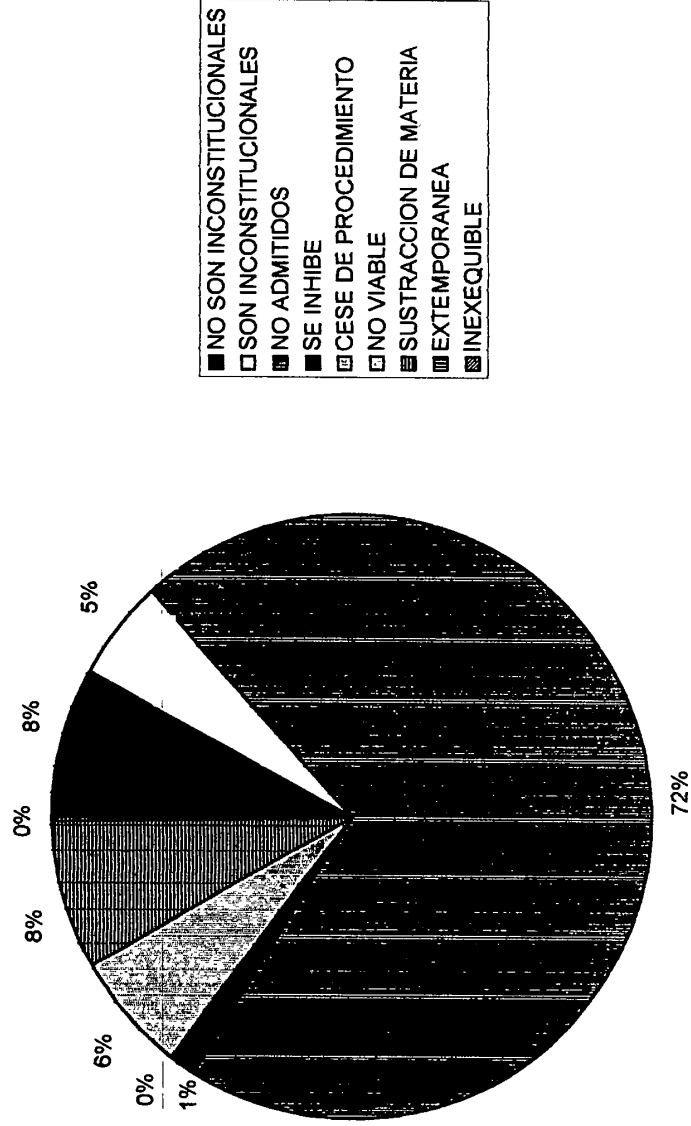
NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1990



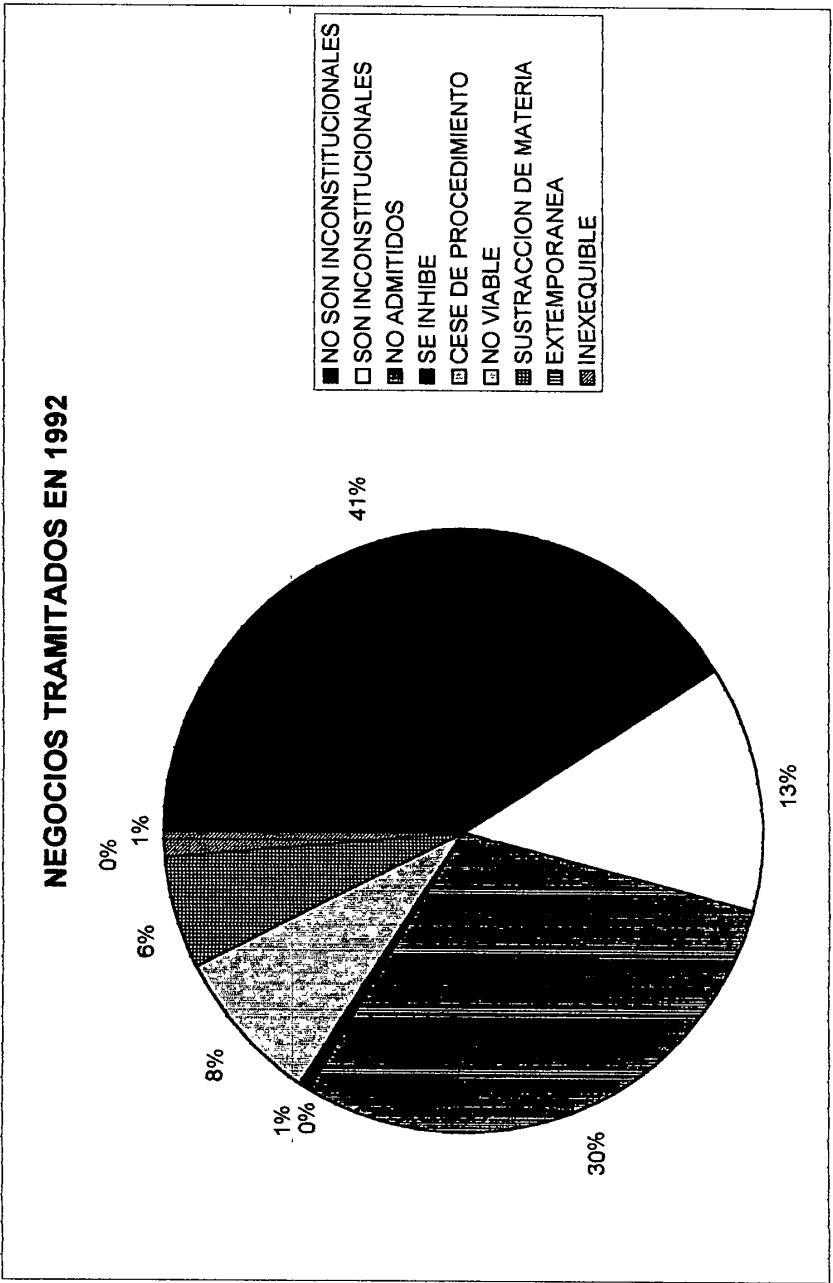
- NO SON INCONSTITUCIONALES
- SON INCONSTITUCIONALES
- ▣ NO ADMITIDOS
- SE INHIBE
- ▤ CESE DE PROCEDIMIENTO
- NO VIABLE
- ▥ SUSTRACCION DE MATERIA
- ▧ EXTEMPORANEA
- ▨ INEXEQUIBLE

GRAFICA 9

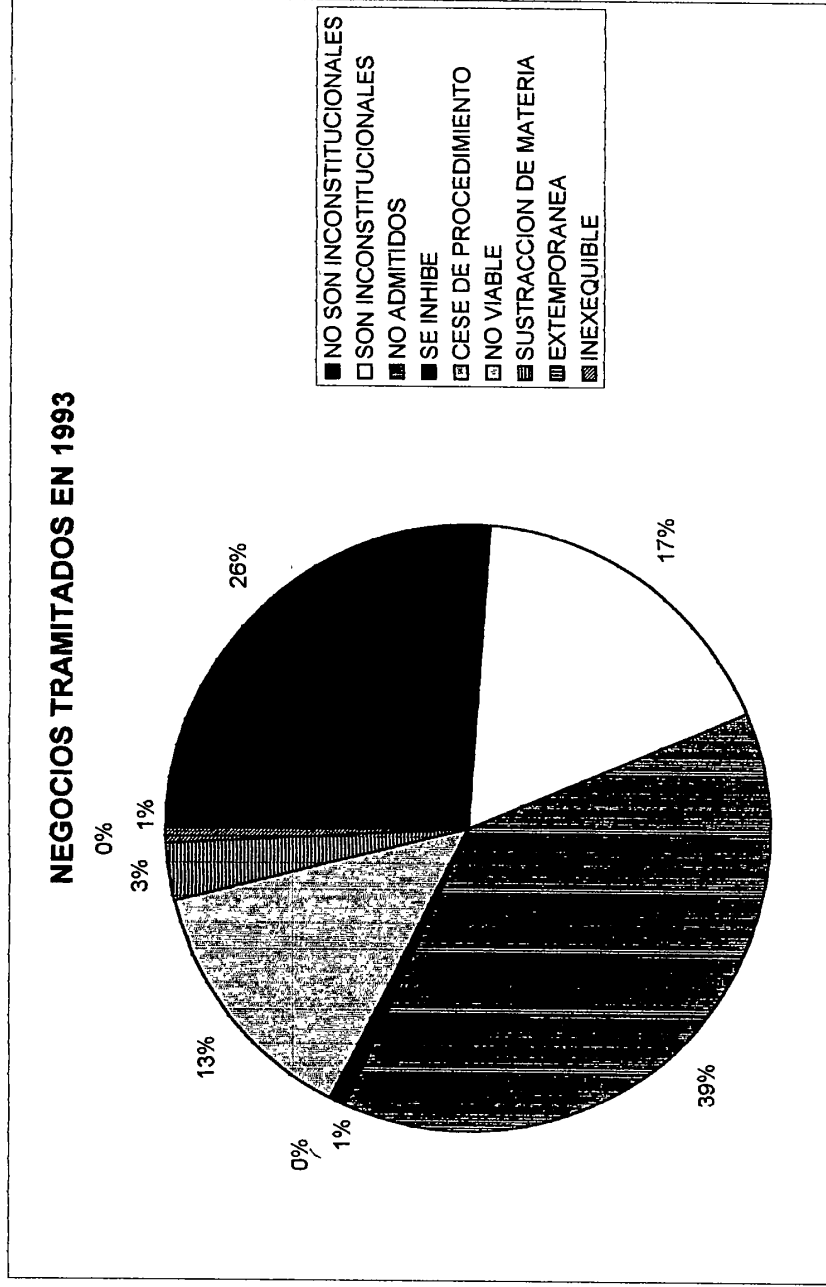
NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1991



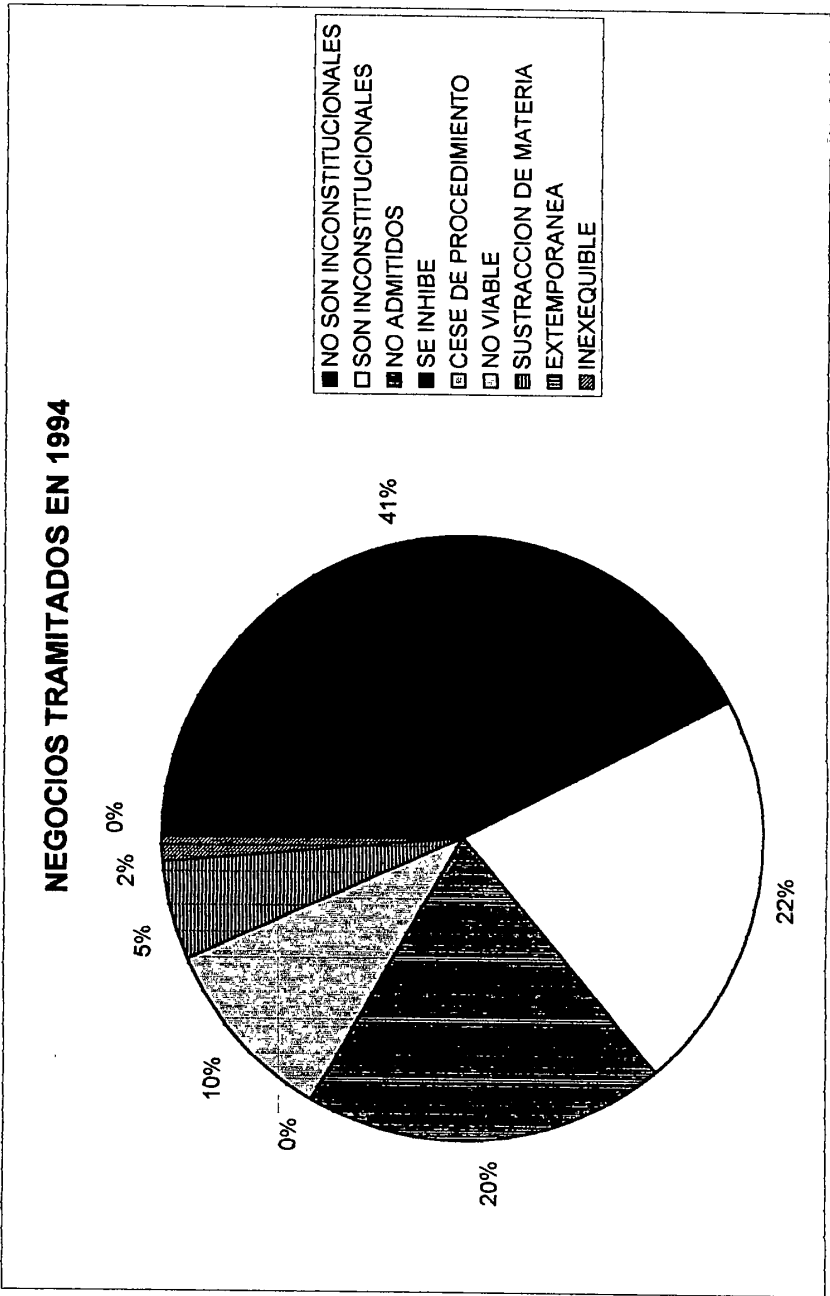
GRAFICA 10



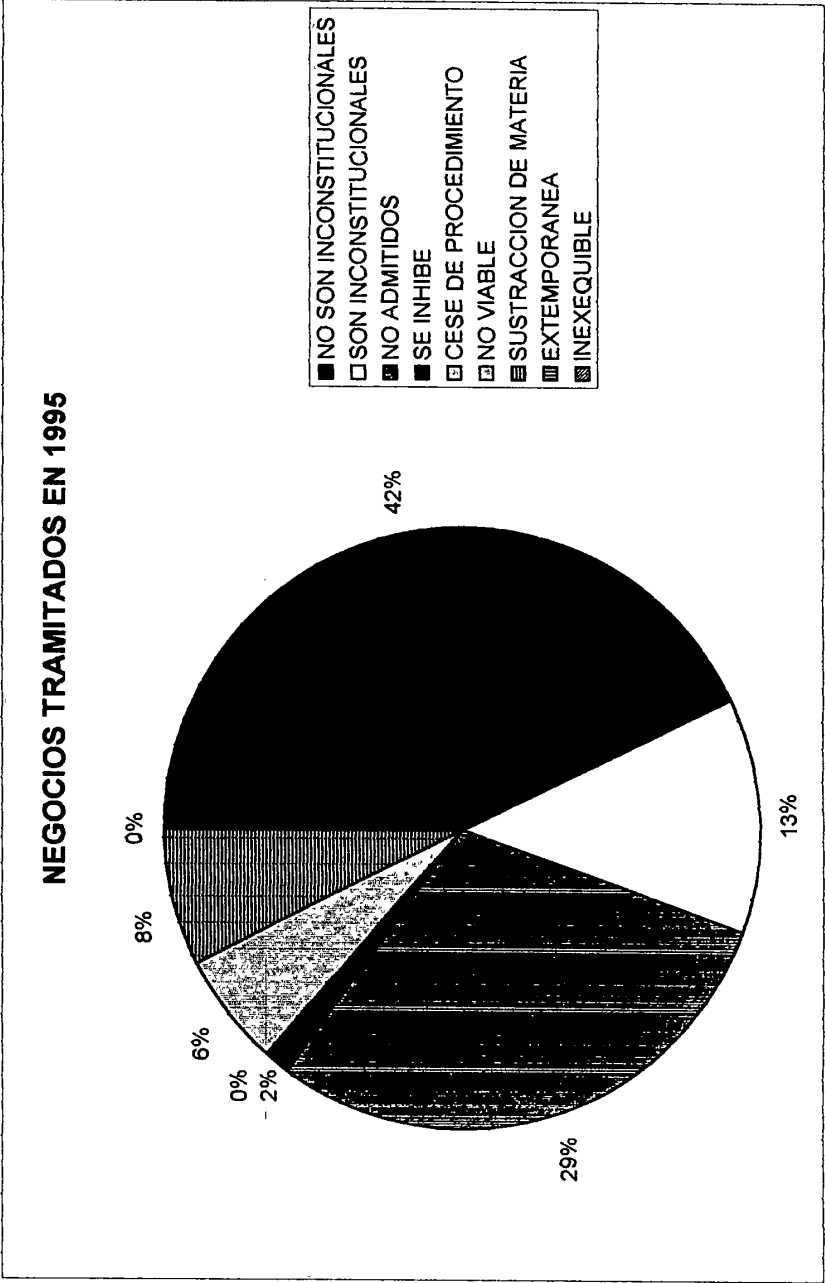
GRAFICA 11



GRAFICA 12

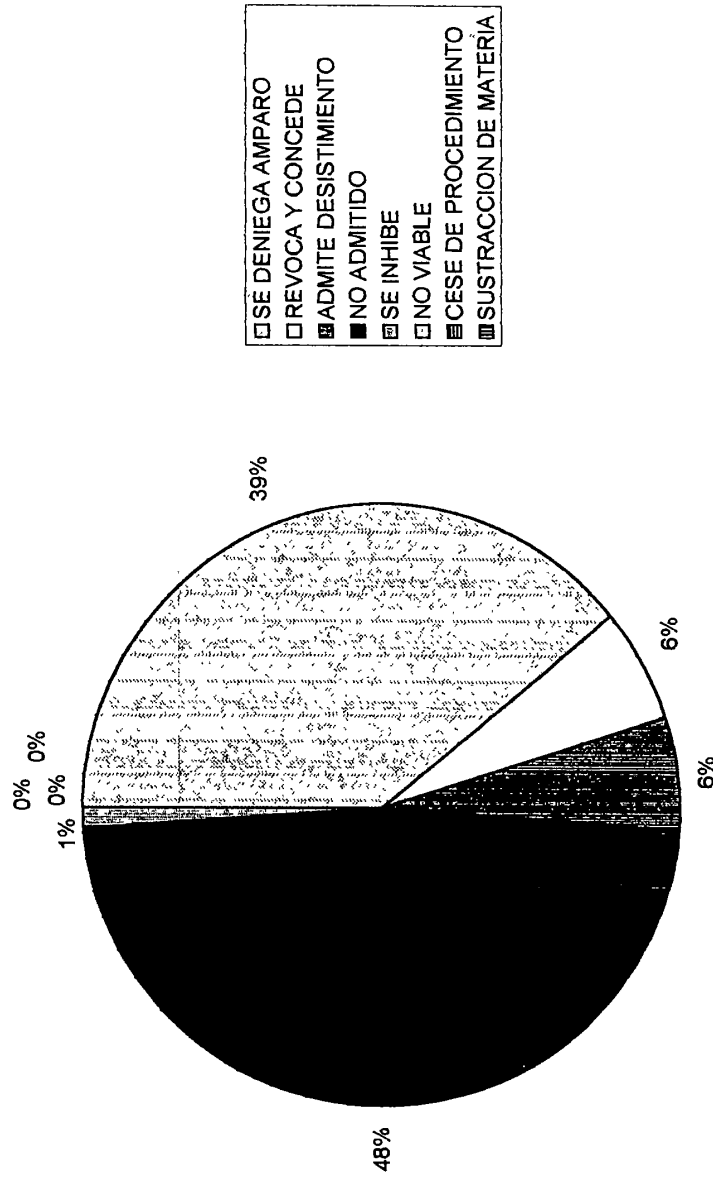


GRAFICA 13



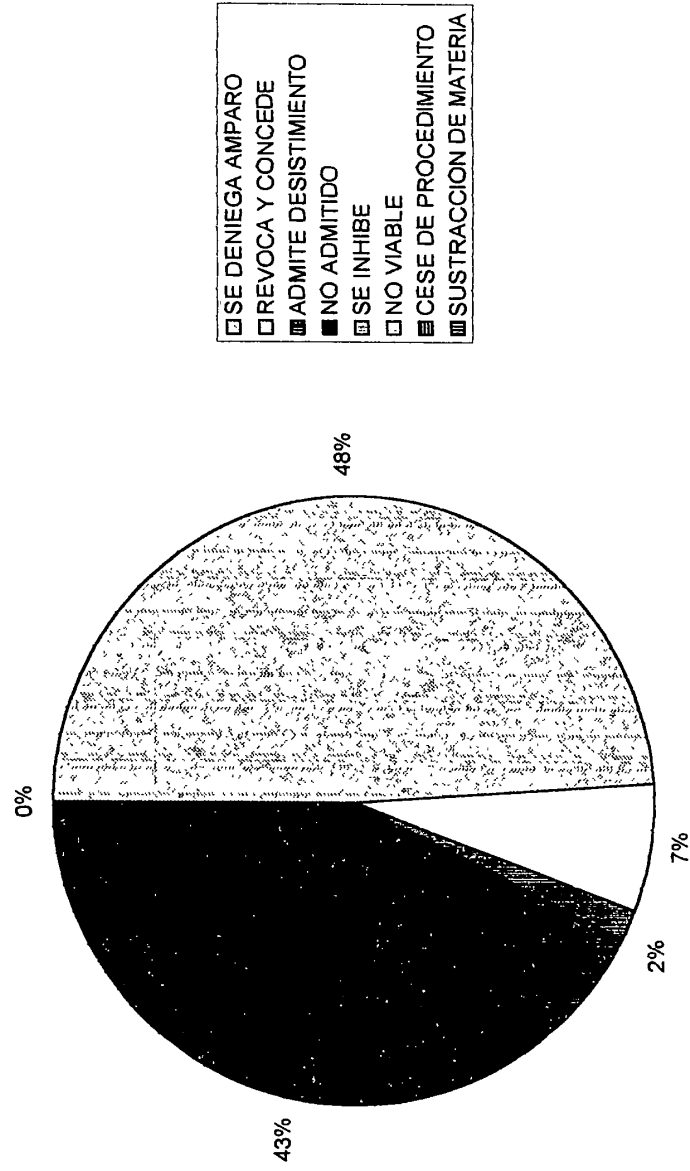
GRAFICA 14

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1983



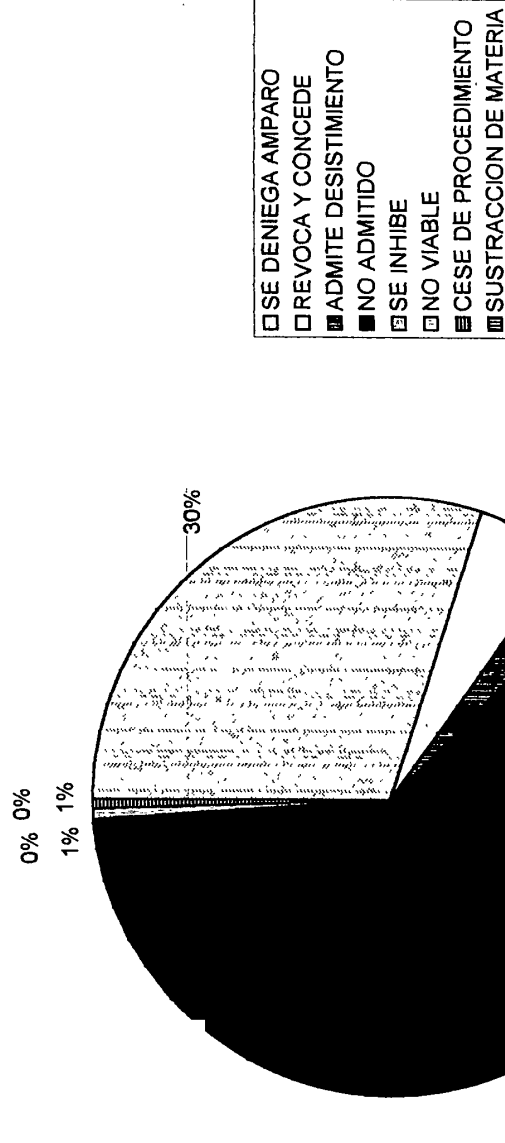
GRAFICA 15

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1984



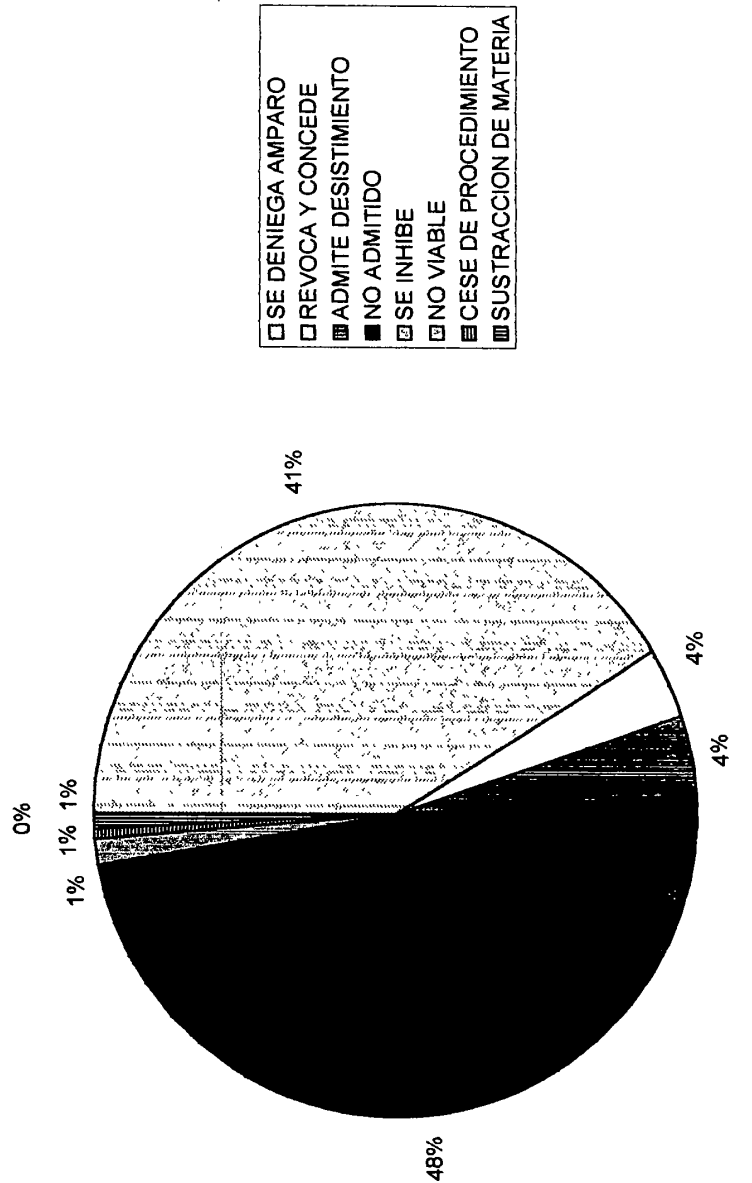
GRAFICA 16

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1985



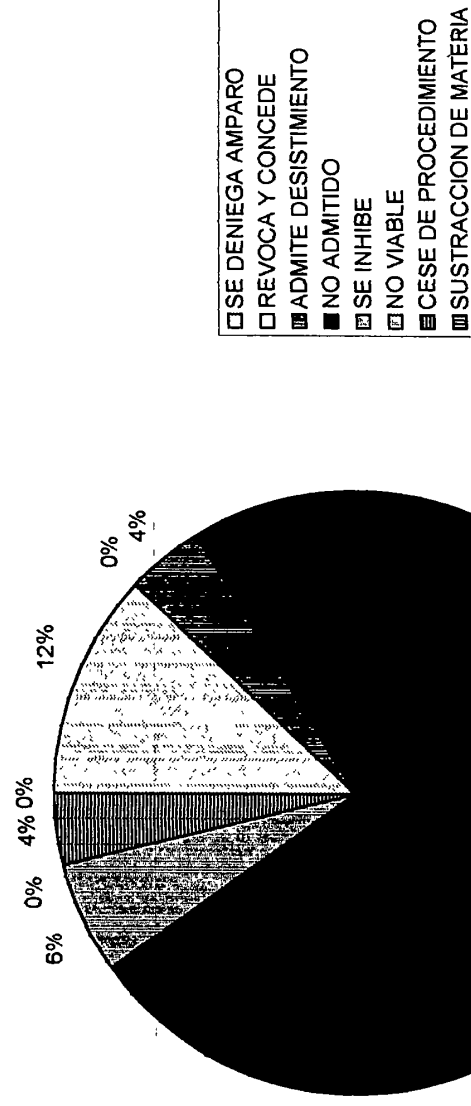
GRAFICA 17

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1986



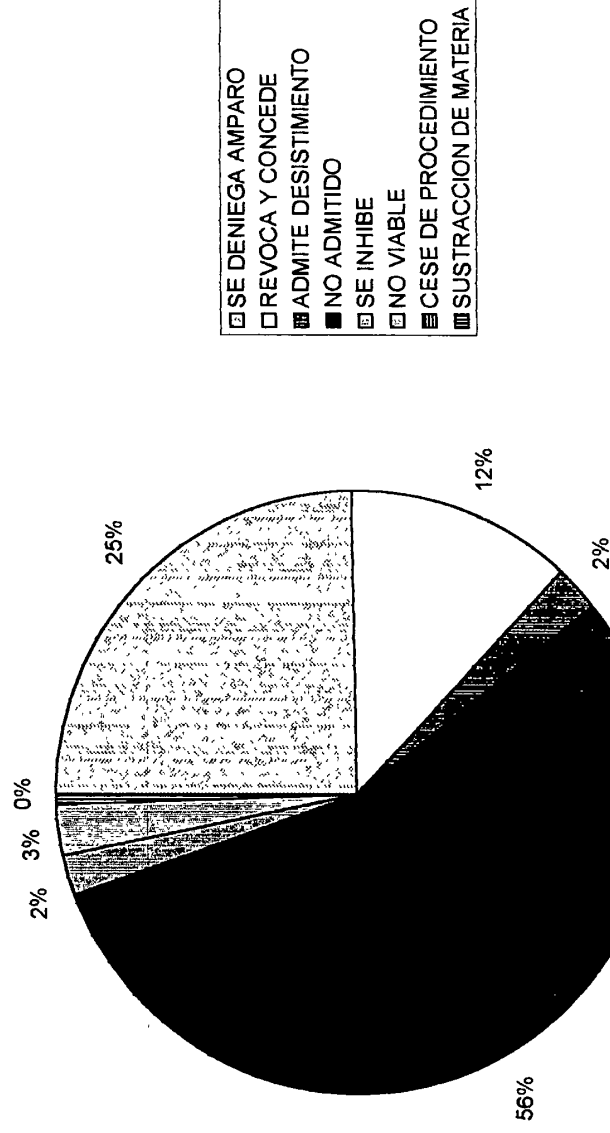
GRAFICA 20

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1989



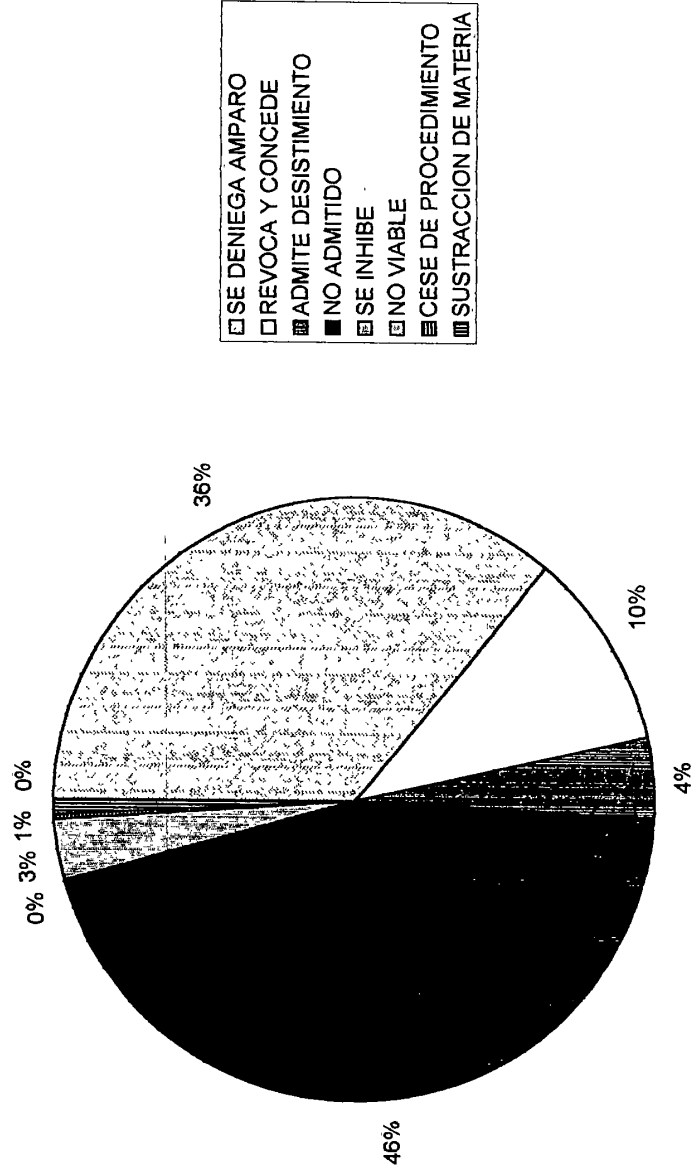
GRAFICA 21

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1990



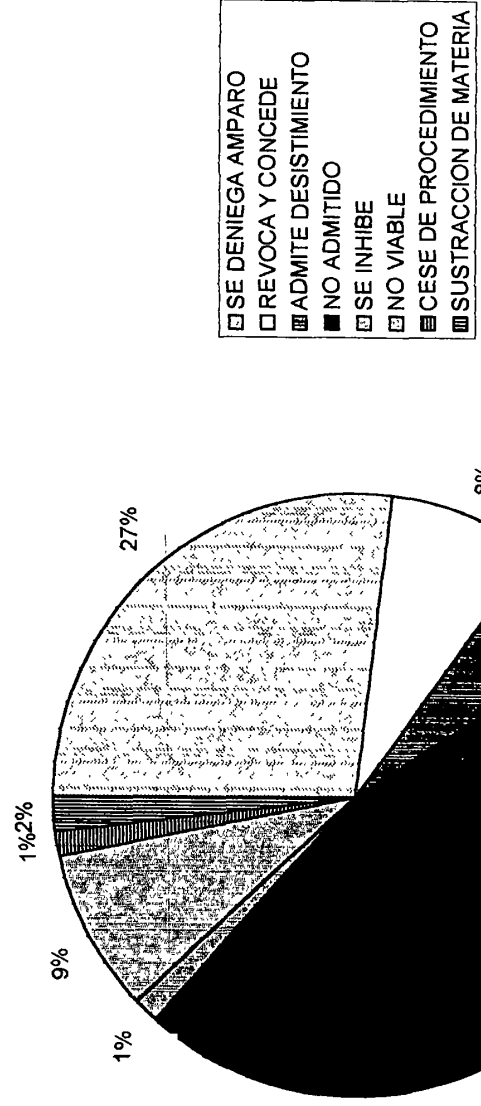
GRAFICA 22

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1991

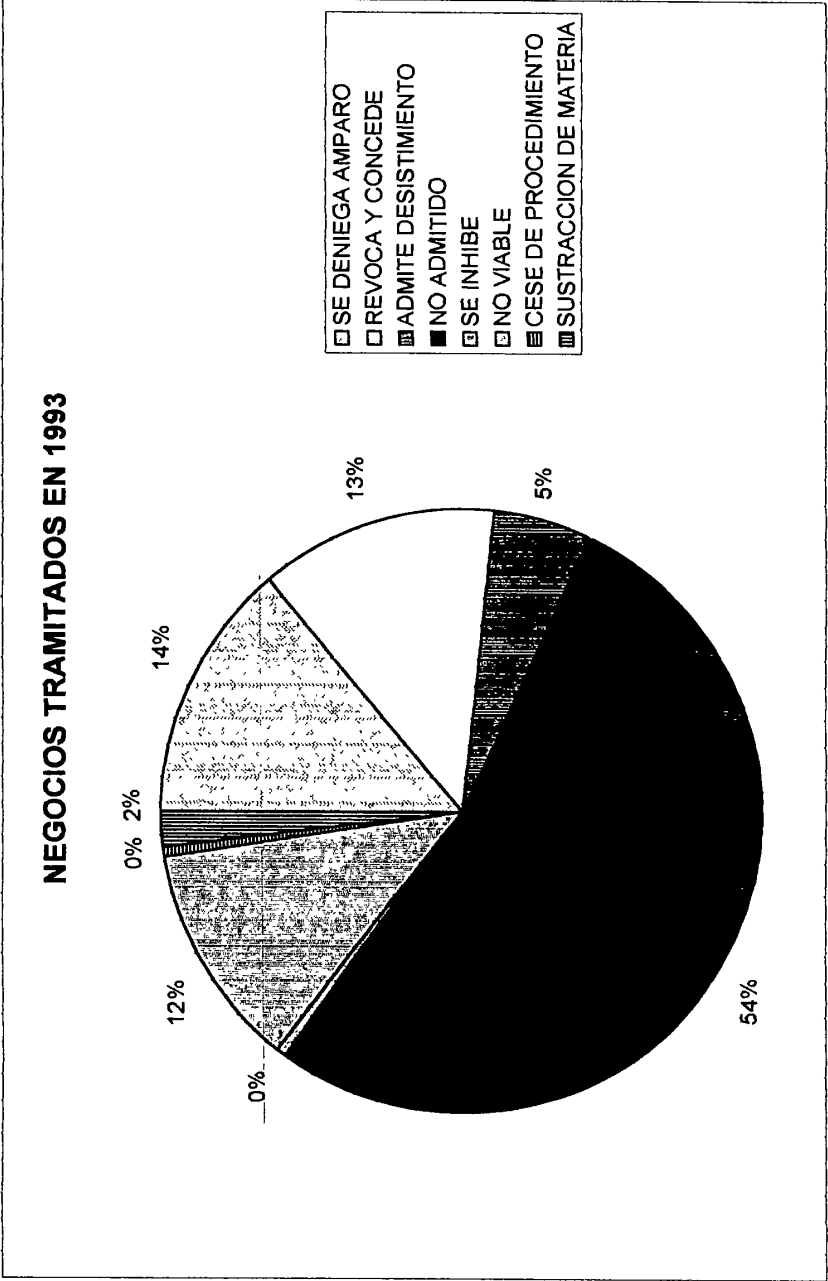


GRAFICA 23

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1992

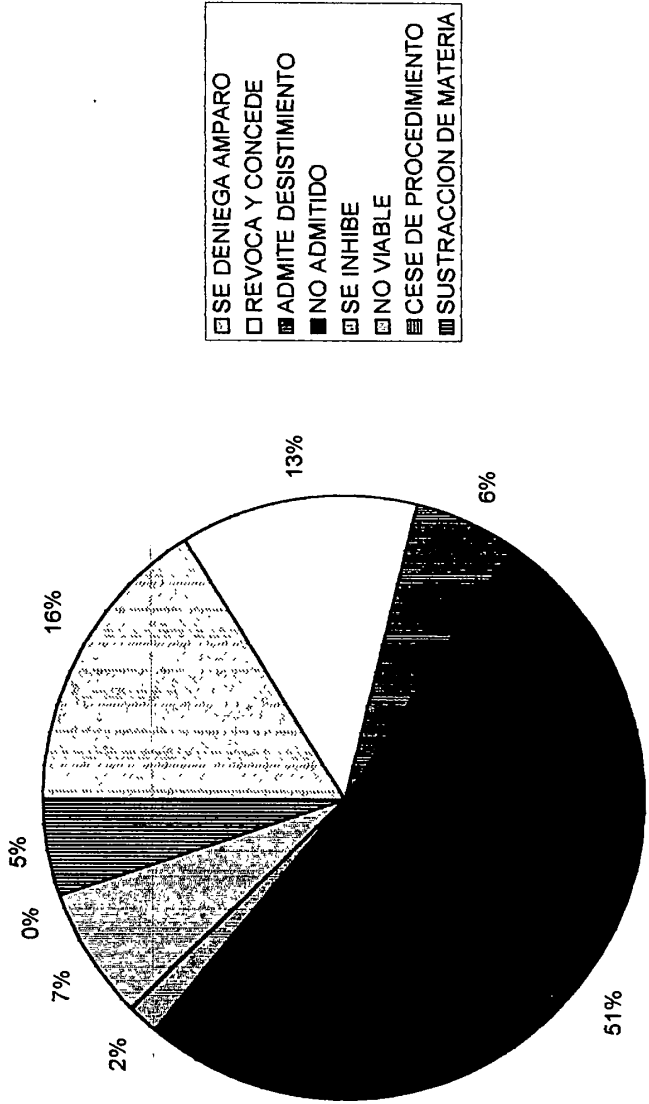


GRAFICA 24



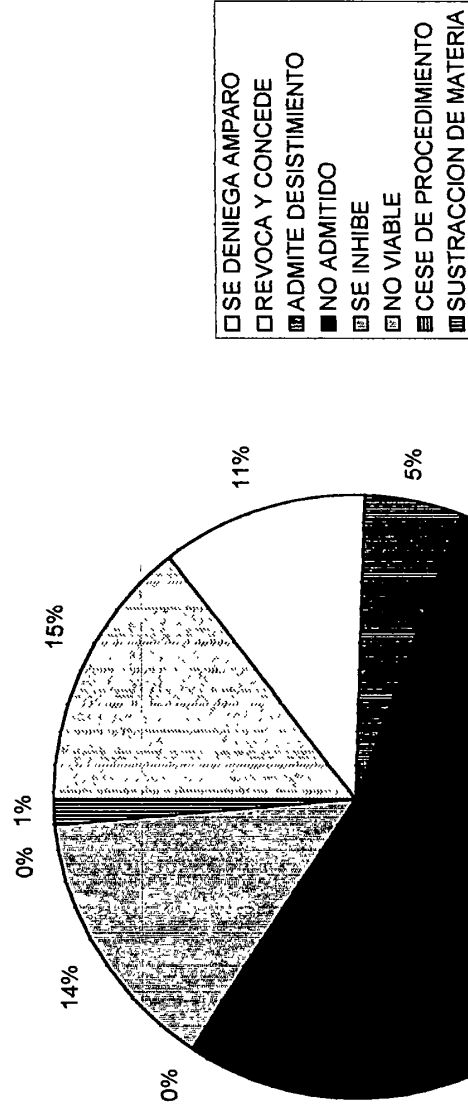
GRAFICA 25

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1994



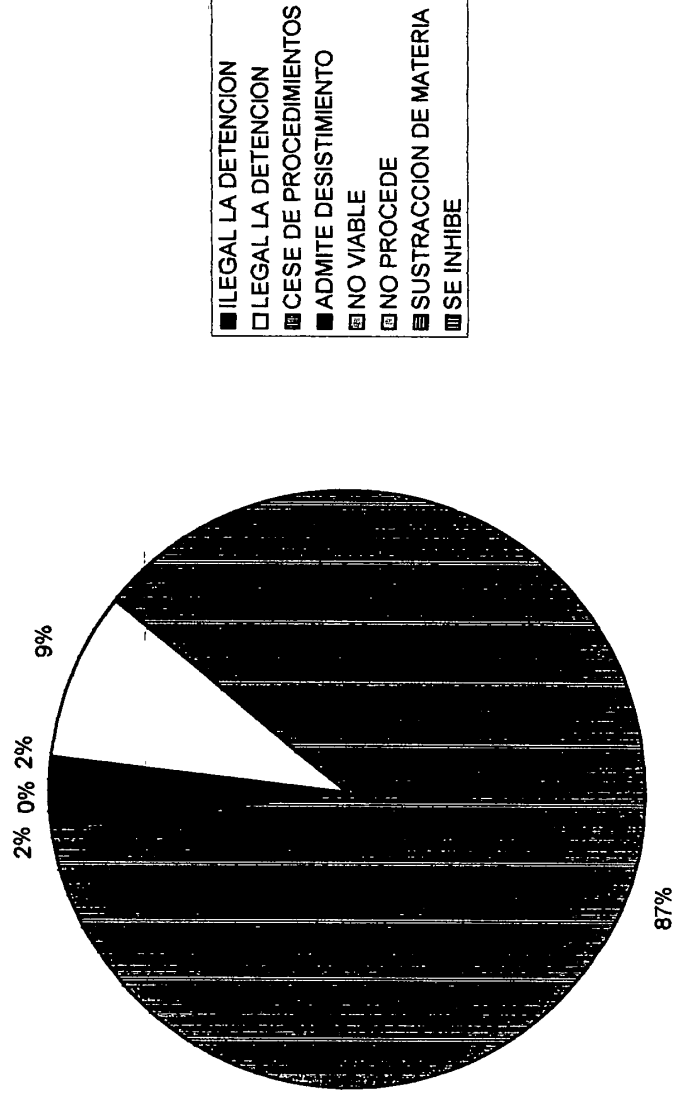
GRAFICA 26

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1995

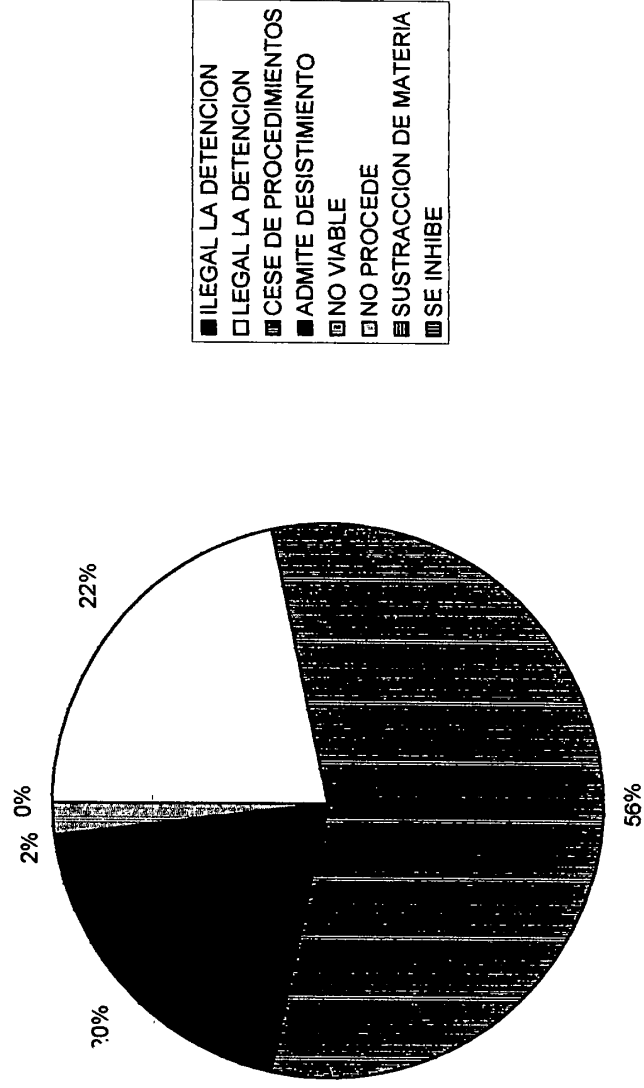


GRAFICA 27

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1983

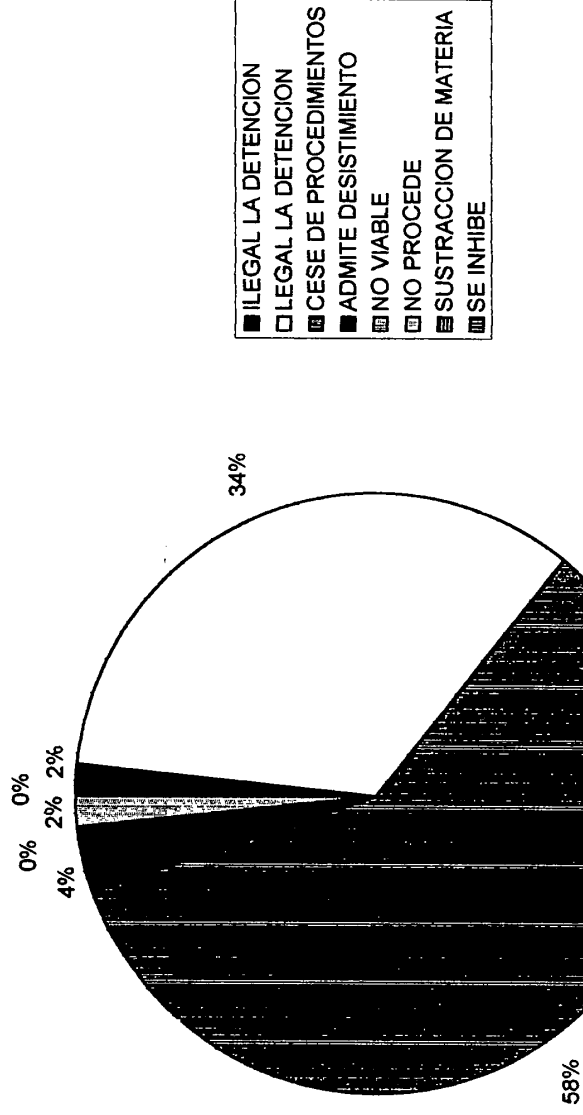


NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1984



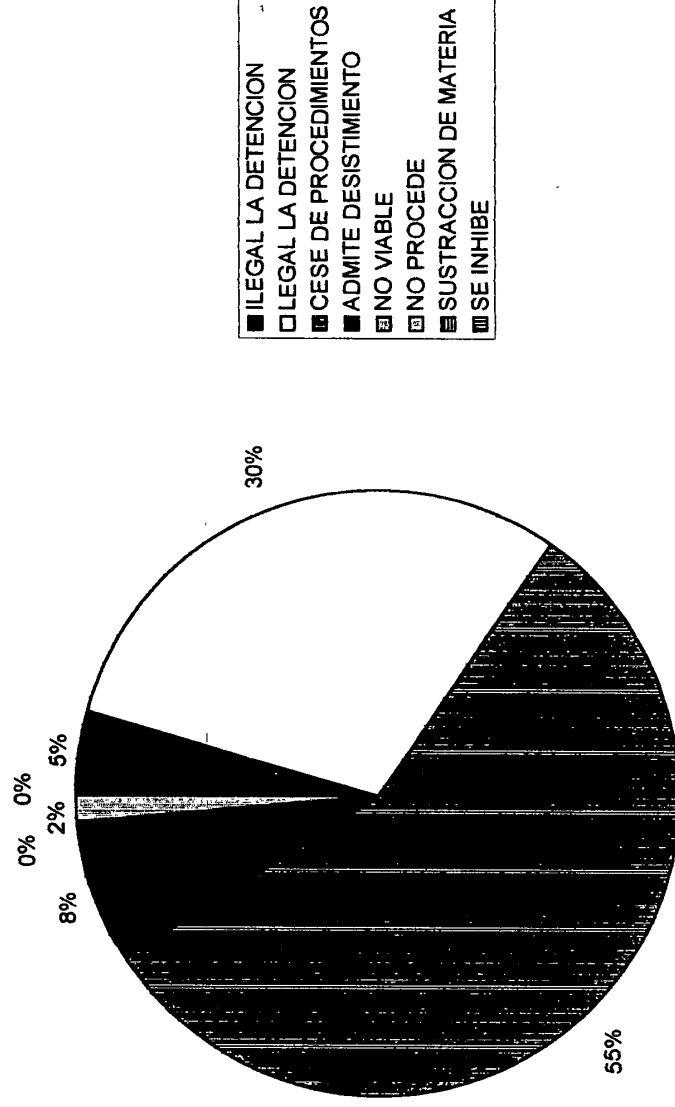
GRAFICA 29

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1985

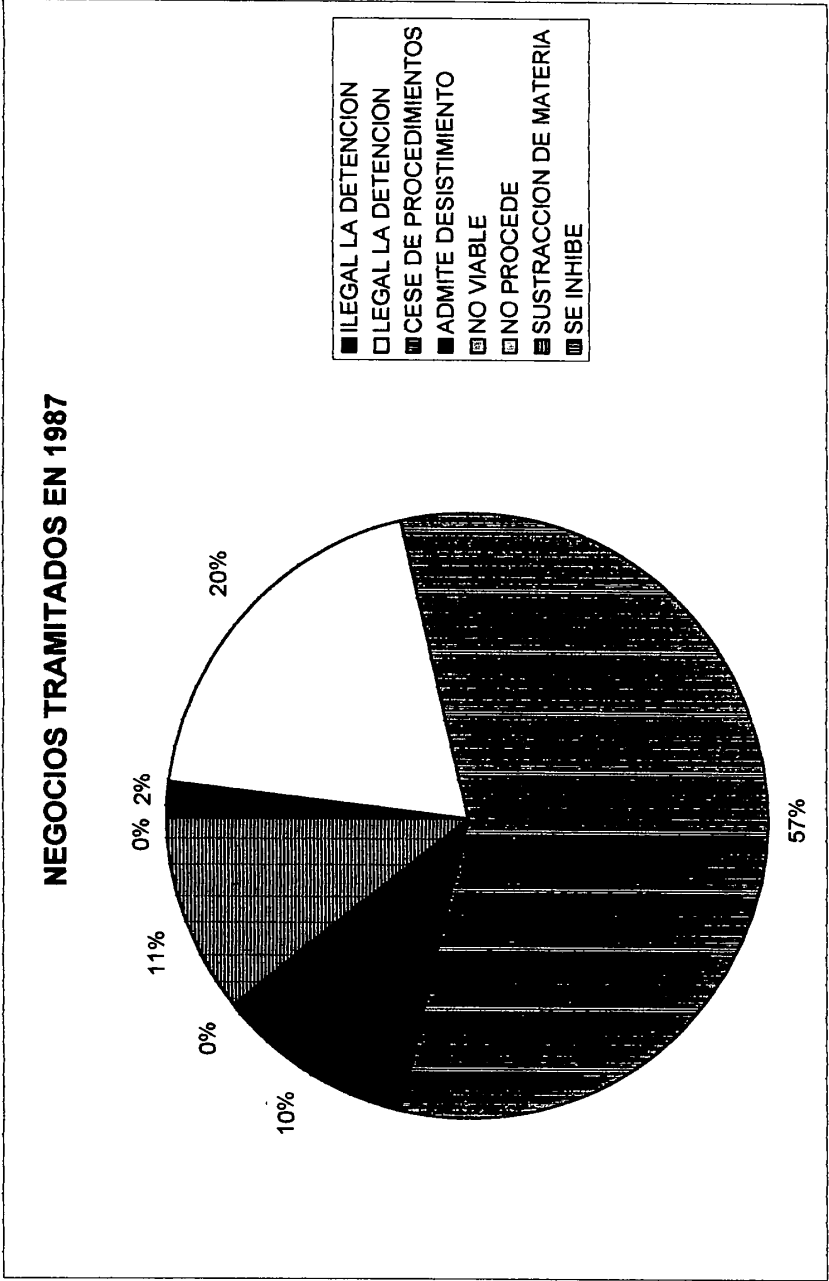


GRAFICA 30

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1986

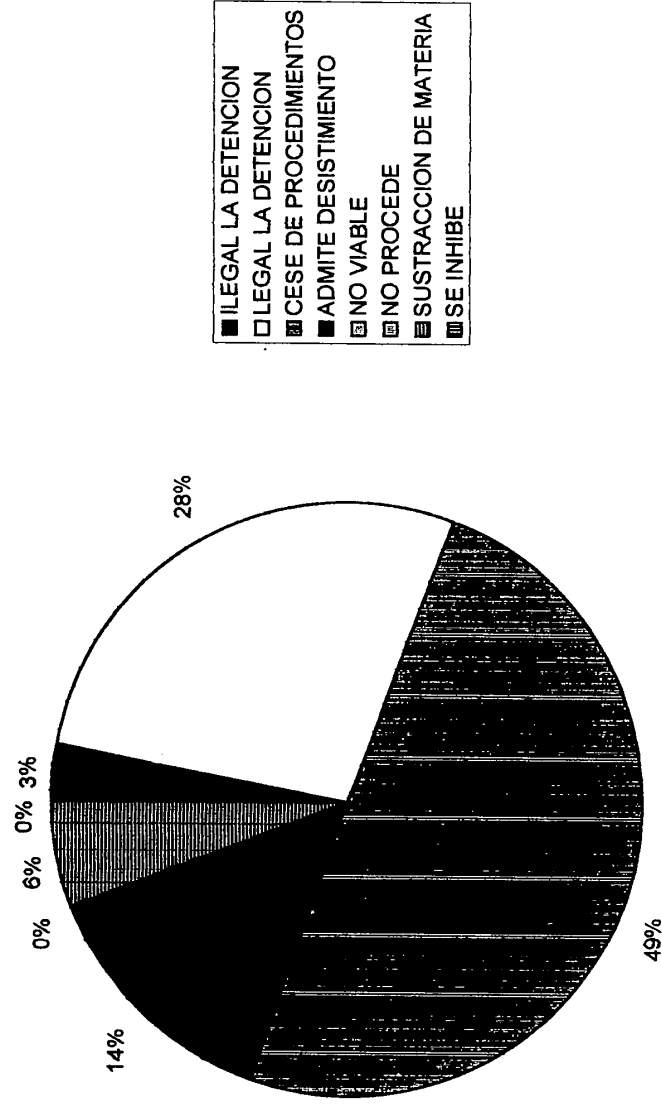


GRAFICA 31



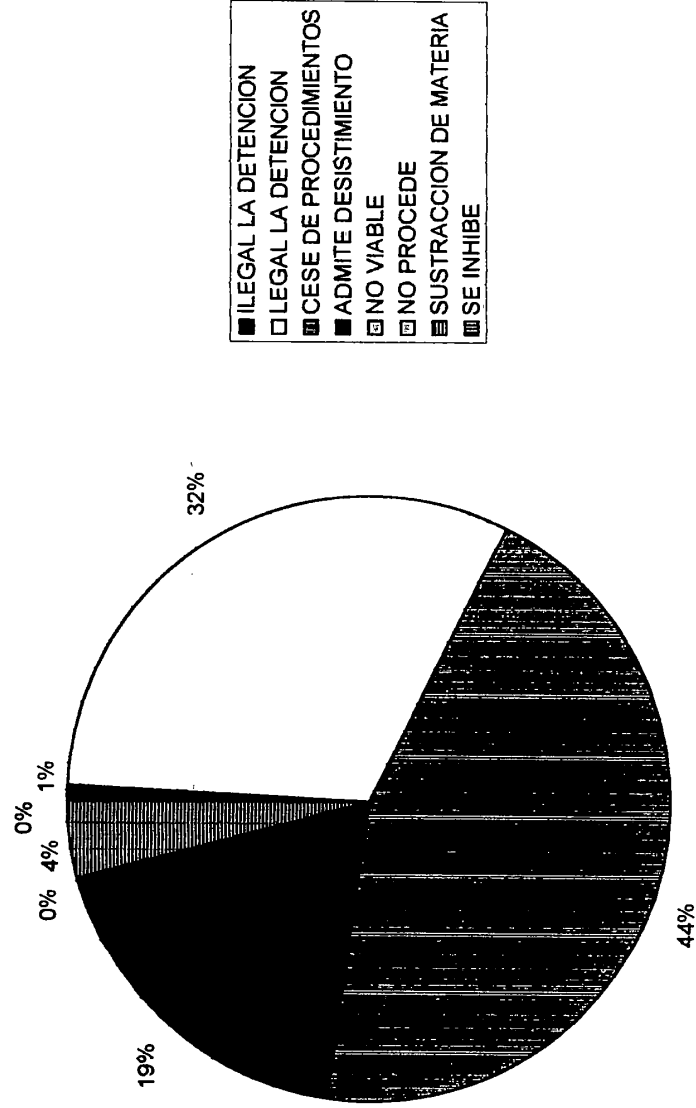
GRAFICA 32

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1988



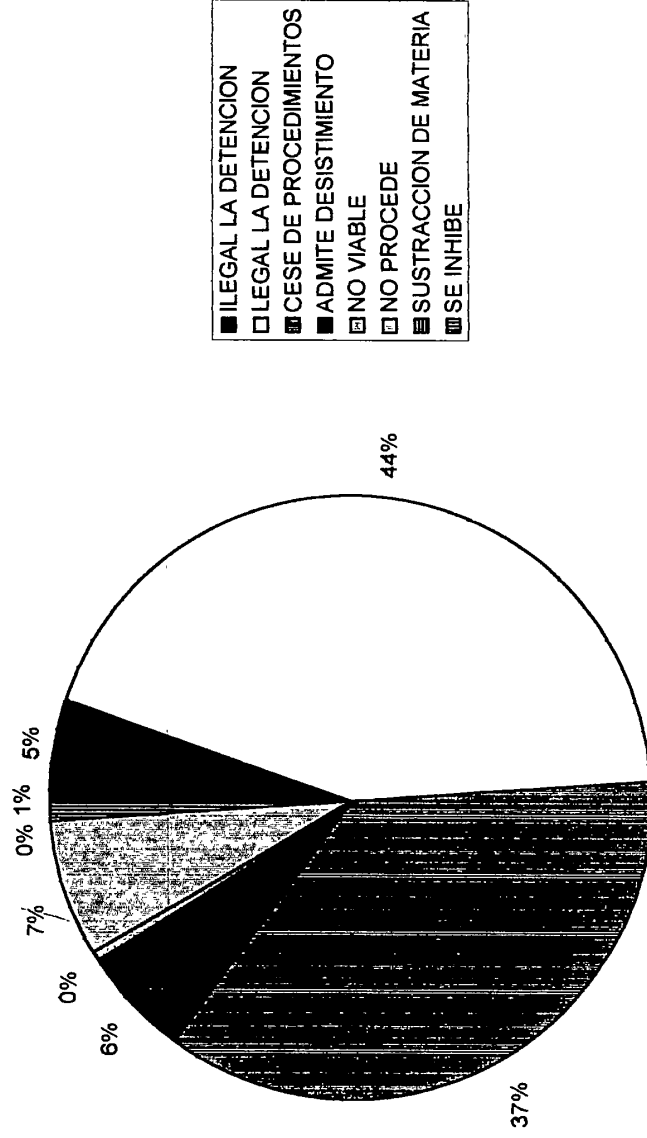
GRAFICA 33

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1989

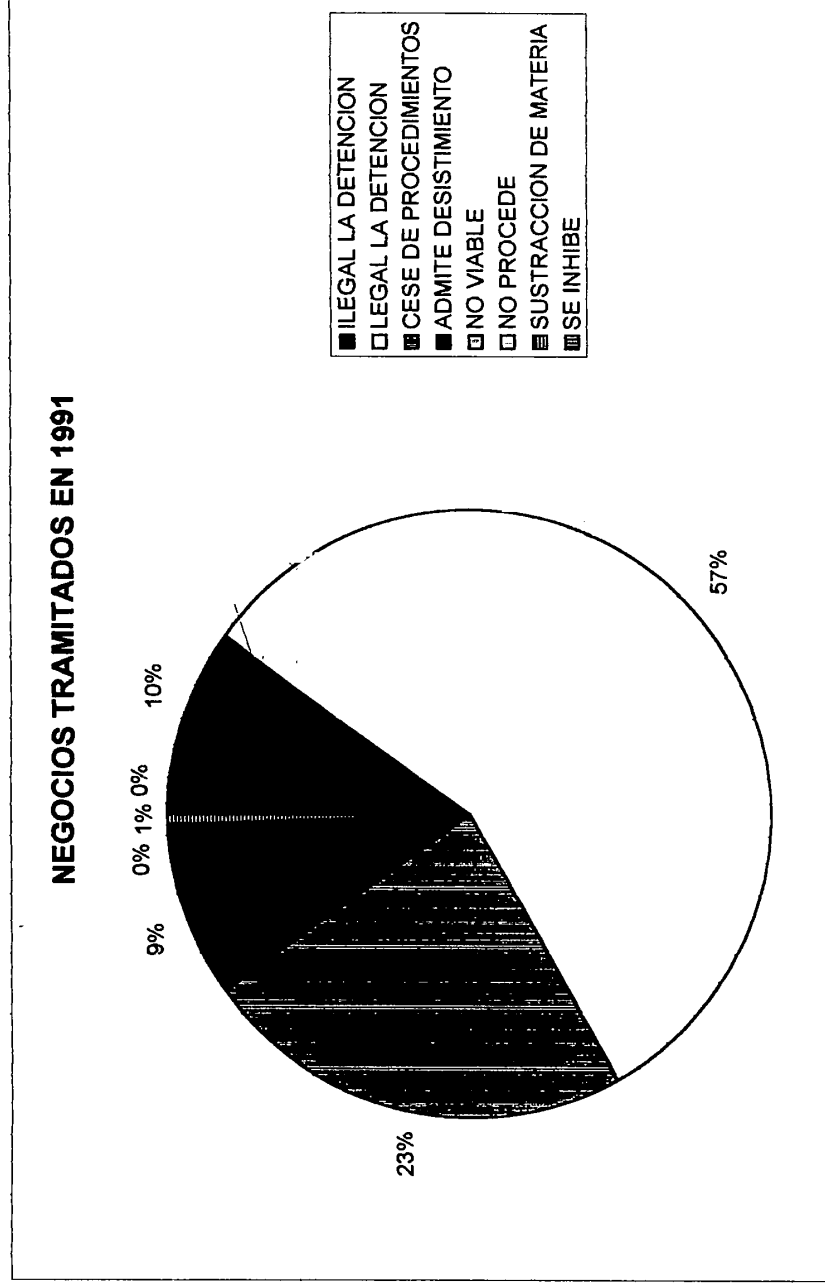


GRAFICA 34

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1990

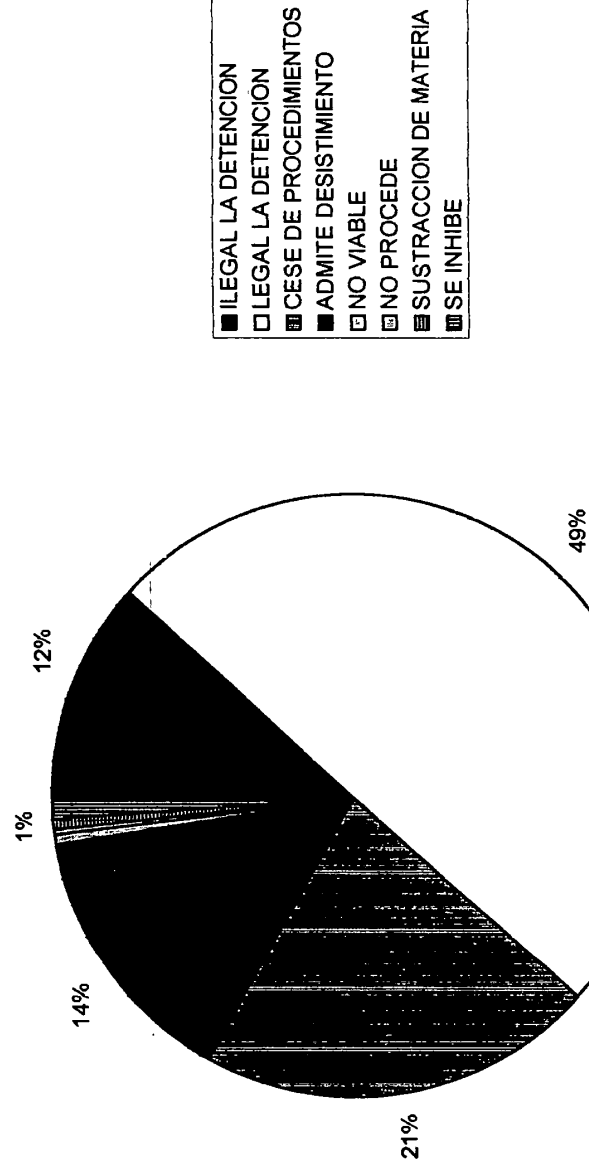


GRAFICA 35

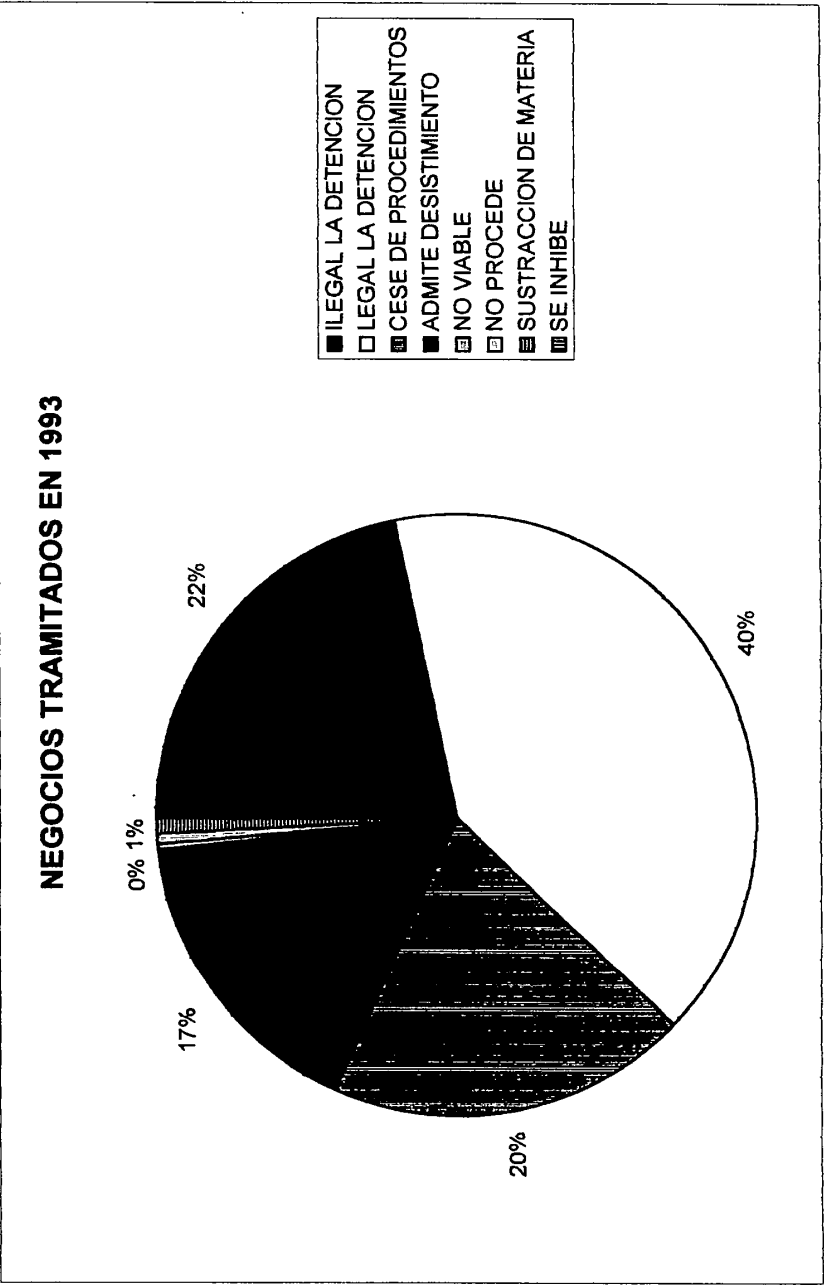


GRAFICA 36

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1992

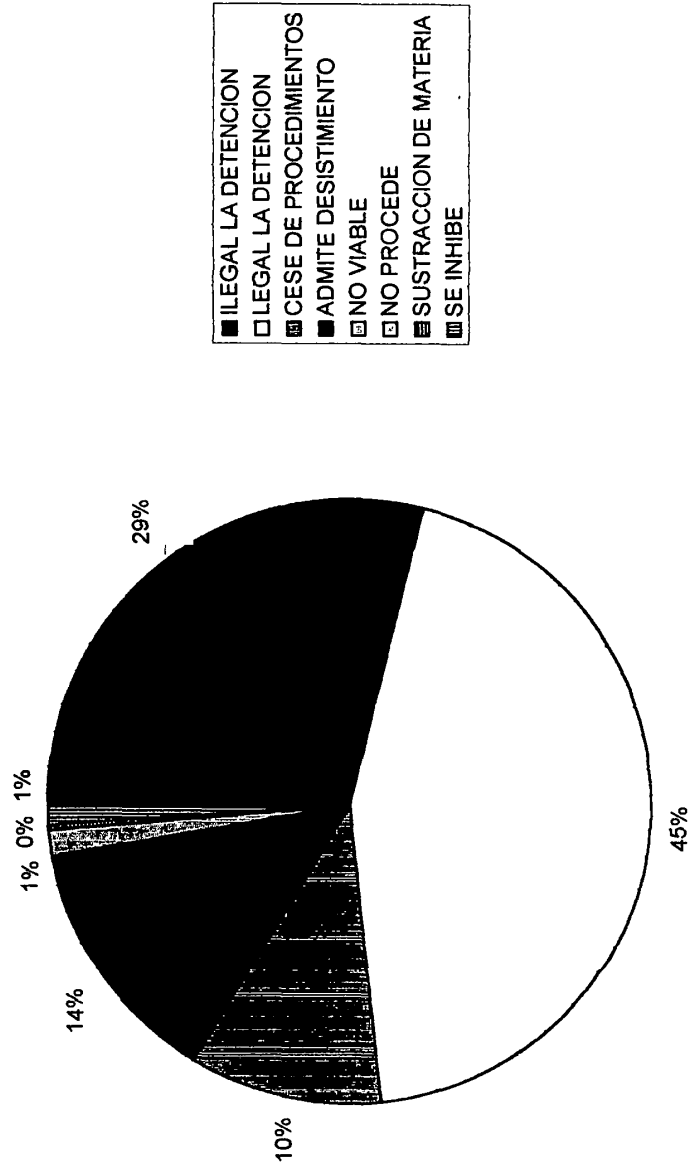


GRAFICA 37



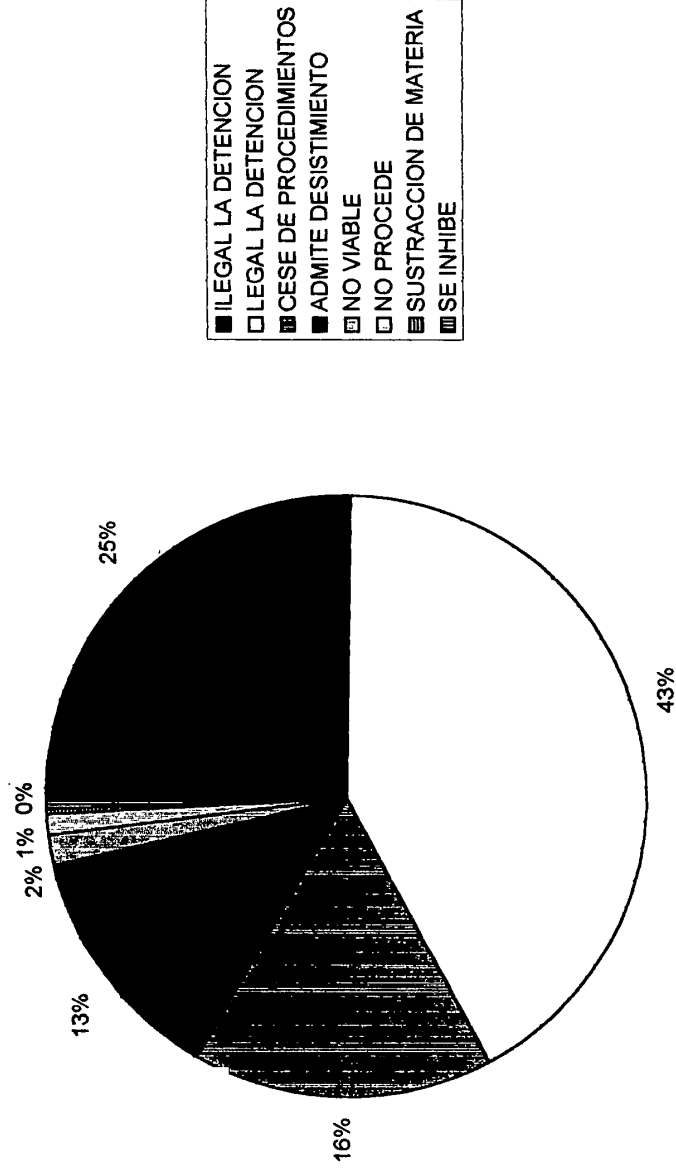
GRAFICA 38

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1994



GRAFICA 39

NEGOCIOS TRAMITADOS EN 1995



CONCLUSIONES

1- El Derecho Procesal Constitucional es una disciplina de reciente creación y se encuentra aun en etapa de desarrollo.

2- Esta disciplina es parte integrante del Derecho Procesal, debido a que para entender el contenido de dicha materia, es indispensable tomar en consideración conceptos que sólo son propios de la ciencia procesal.

3- La insuficiencia de principios rectores que guíen el Derecho Procesal Constitucional, es uno de los principales factores que han incidido en la escasa regulación legislativa de esta materia en Panamá.

4- Las acciones de inconstitucionalidad y de Amparo de Garantías, son mecanismos extraordinarios que sólo pueden ser utilizados cuando no proceda ningún otro medio, recurso o acción ordinaria.

5- La tendencia moderna ha sido exigir una mayoría calificada, para decidir la inconstitucionalidad de una norma o acto, con el fin de salvaguardar en lo posible la separación de los poderes del Estado.

6- En nuestro país se utilizan los sistemas de control centralizado y difuso en el proceso constitucional; el primero, para la acción de inconstitucionalidad y el último, para las acciones de Habeas Corpus y Amparo de Garantías.

7- El proceso constitucional en Panamá, tiene la finalidad de evitar la violación de la constitución, en cualquiera de sus formas, pero solamente por los funcionarios públicos, sin que proceda ninguna de estas tres acciones contra actos de los particulares.

8- En muchas ocasiones, las sentencias dentro de la justicia constitucional, tienen consecuencias políticas aunque las decisiones se tomen en estricto derecho.

9- A pesar de que la cosa juzgada y la interpretación constitucional, se alimentan del derecho común para su correcta aplicación, por las peculiaridades de la materia, la misma pose adicionalmente reglas propias.

10- Resulta conveniente la creación de un Tribunal Constitucional autónomo o una Sala Constitucional como parte de la Corte Suprema de Justicia, para que ejerza sus funciones de manera independiente de las otras Salas de la Corte.

11- En el Amparo de Garantías y en el Habeas Corpus no procede el desistimiento de la acción, sino la sustracción de materia.

12- En la doctrina existen diversos tipos de sentencias constitucionales, pero nuestra legislación sólo reconoce la posibilidad de que sean estimatorias o desestimatorias.

13- El proceso constitucional supone el control de normas y el control de actos.

14- La Consulta y la Advertencia de inconstitucionalidad son figuras similares, pero no iguales, al menos a la luz de nuestra legislación.

15- También existe un control previo de admisibilidad en los procesos de amparo de garantías.

16- El sistema escrito es el imperante en los procesos constitucionales, aun en el caso de la acción de Habeas Corpus.

17- El alto porcentaje de demandas de inconstitucionalidad y de Amparo de Garantías Constitucionales inadmitidas, reflejan un formalismo marcado y un acentuado desconocimiento de la materia por parte de los profesionales del Derecho.

RECOMENDACIONES

1- Consagrar a nivel constitucional de forma expresa, el principio de supremacía, por representar éste la piedra angular del proceso constitucional y la sujeción de los funcionarios públicos a la norma fundamental.

2- La utilización del sistema centralizado con exclusividad, para otorgar competencia dentro de las materias que conforman el proceso constitucional.

3- Adoptar el sistema del Tribunal Constitucional.

4- Modificar el sistema de selección de los magistrados, implantando un sistema de concursos combinado con audiencias públicas.

5- Introducir la figura de la representación forzosa de la norma y del acto demandado, en los procesos de inconstitucionalidad.

6- Incluir la figura del tercero en los procesos de amparo de garantías y de Habeas Corpus, siempre y cuando esto esté precedido por la centralización de los procesos y se tomen

medidas para evitar una mayor duración de los mismos, como resultado de dichas adiciones.

7- Incorporar en nuestra legislación, los diversos tipos de sentencias, que se reconocen en la doctrina para los procesos constitucionales.

8- Implantar el sistema de costas en los procesos constitucionales, con el fin de castigar la utilización maliciosa y dilatoria de las acciones constitucionales.

9- Realizar una reestructuración de las normas que regulan el Amparo de Garantías, para disminuir su utilización como medio para dilatar el proceso.

10- Indicar en la legislación, de forma expresa, la figura del Habeas Corpus preventivo.

11- Establecer la posibilidad de corregir las demandas, de audiencia y período probatorio (de ser necesario), en los procesos de inconstitucionalidad.

BIBLIOGRAFIA:

- ALMAGRO NOSETE, JOSE. 1981 Cuestiones sobre Legitimación en el proceso constitucional de Amparo en: El Tribunal Constitucional en Volúmen II, editor Colecciones de Estudios Jurídicos, Madrid, España, páginas 2813.
- ALONSO GARCIA, ENRIQUE. 1981 El Tribunal Constitucional en Volúmen II, editor Colecciones de Estudios Jurídicos, Madrid, España, páginas 2813.
- ANONIMO. 1994 Documents on Democracy in the Federal Republic of Germany. Press and Information Office of the Federal Government, Foreign Affairs Division, páginas 130.
- AROSEMENA SIERRA, JERONIMO. 1981 El Recurso de Inconstitucionalidad en: El Tribunal Constitucional en Volúmen II, editor Colecciones de Estudios Jurídicos, Madrid, España, páginas 2813.
- BARSALLO, PEDRO. 1988 Derecho Procesal I (segundo semestre-primera parte), editor Anónimo, Panamá, República de Panamá, páginas 128.
- BARSALLO, PEDRO. 1996 Aspectos Procesales del Amparo de Garantías Constitucionales. Separata de la Revista de Derecho 1-1996 de la Asociación Nueva Generación Jurídica, Panamá, República de Panamá, páginas 24.
- CANO MATA, ANTONIO. 1986 Cuestiones de Inconstitucionalidad, doctrina del tribunal Constitucional, Editor Civitas, S.A., Madrid, España, páginas 132.
- CASTEDO ALVAEREZ, FERNANDO. 1981 El Recurso de Amparo Constitucional en: El Tribunal Constitucional en Volúmen II, editor Colecciones de Estudios Jurídicos, Madrid, España, páginas 2813.
- FABREGA PONCE, JORGE 1988. Litis Consorcio en Estudios Procesales, editor Editora Jurídica Panameña, Panamá, República de Panamá, páginas 1411.
- FABREGA PONCE, JORGE 1988. La Pretensión y la Oposición en

Estudios Procesales, editor Editora Jurídica Panameña, Panamá, República de Panamá, páginas 1411.

- FABREGA PONCE, JORGE 1988. La Sentencia en Estudios Procesales, editor Editora Jurídica Panameña, Panamá, República de Panamá, páginas 1411.
- GARCIA BELAUNDE, DOMINGO. 1990 Enciclopedia Jurídica Omeba en Tomo VI, editor Driskill, S.A., Buenos Aires Argentina, páginas 777.
- GONZALEZ PEREZ, JESUS. 1980 Derecho Procesal Constitucional, editor Civitas, S.A., Madrid, España, páginas 392.
- HOYOS, ARTURO. 1995 El Debido Proceso en el Nuevo Contexto Democrático de Latinoamérica en Revista Lex No. 6 años 1994-1995, editor Litho-Impresora Panamá, S.A., Panamá, República de Panamá, páginas 180.
- HERNANDEZ VALLE, RUBEN. 1983 La Justicia Constitucional en Costa Rica en Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXIII meses junio-diciembre, páginas 198.
- IGLESIAS, JORGE ISAAC. "REFLEXIONES ACERCA DE LA AUTONOMIA CIENTIFICA DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL" Conferencia dictada en la Facultad de Derecho, de la Universidad de Panamá, el 20 de octubre de 1994.
- ORELLANA, EDMUNDO. 1993 La Justicia Constitucional en Honduras, editor Colección cuadernos Jurídicos, Tegucigalpa, Honduras, páginas 293.
- PEDRESCHI, CARLOS BOLIVAR. 1965 El Control de la Constitucionalidad en Panamá, editor Ediciones Guadarramo, Madrid, España, páginas 414.
- PEREZ ROYO, JAVIER 1994 Cursos de Derecho Constitucional, editor Marcial Pons, Madrid; España, páginas 729.
- PEREZ TREMP, PABLO. 1985 Tribunal Constitucional y Poder Judicial, editor Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, páginas 309.
- PIZZORUSSO, ALESSANDRO. 1981 Las Sentencias Manipulativas del Tribunal Constitucional Italiano en El Tribunal Constitucional en Volumen II, editor Colecciones de Estudios Jurídicos, Madrid, España, páginas 2813.

- QUINTERO, CESAR. 1993 Método y Técnica de Interpretación en Libro Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita, Tomo II, Bogotá, Colombia, páginas 845.
- RODRIGUEZ, FRANCISCO. 1991 Tesis. El Proceso de Inconstitucionalidad en el Ordenamiento Jurídico Panameño. 296 páginas
- SANTIZO PEREZ, LAO. 1980 Acotaciones al Amparo de Garantías Constitucionales panameño, editor
- SERRA, MARIA MERCEDES. 1992 Procesos y Recursos Constitucionales, editor Depalma, Buenos Aires, Argentina, páginas 631.

Legislación:

- Constitución de la República de Panamá de 1904
- Constitución de la República de Panamá de 1946
- Constitución de la República de Panamá de 1972
- Constitución de la República de Colombia de 1886
- Constitución de la República de Italia de 1947
- Constitución de la República de Perú de 1993
- Constitución de Chipre de 1960
- Constitución de la República de Austria de 1920
- Constitución de la República de Costa Rica de 1949
- Constitución de la República de México 1917, Reformada en 1994
- Constitución de España de 1978
- Código Civil de Panamá de 1917
- Código Judicial de Panamá de 1917
- Código Judicial de Panamá de 1987
- Ley de la Corte Constitucional de Alemania de 1951
- Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español No. 2/1979
- Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala
- Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica No. 7135 de 1989
- Decreto No. 2067 de 4 de septiembre de 1991, que regula la jurisdicción Constitucional en Colombia